

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
JAQUES NUNES

OBSERVATÓRIO SOCIAL:  
CONTRIBUIÇÃO PARA A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

FLORIANÓPOLIS - 2011

JAQUES NUNES

OBSERVATÓRIO SOCIAL:  
CONTRIBUIÇÃO PARA A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Flávio da Cruz, M.Sc.

FLORIANÓPOLIS – 2011

# **JAQUES NUNES**

## **OBSERVATÓRIO SOCIAL: CONTRIBUIÇÃO PARA A TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA**

Esta monografia foi apresentada como trabalho de conclusão do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo nota (média) de, atribuída pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo.

---

Professora Dr. Valdirene Gasparetto  
Coordenadora de Monografia do Departamento de Ciências Contábeis

Professores que compuseram a banca:

---

Professor Orientador: Msc Flávio da Cruz  
Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina

---

Professor: Dr. Órion Augusto Platt Neto  
Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina

---

Professor: Dr. Marcos Laffin  
Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico essa pesquisa  
a memória desse grande homem, meu pai, Ademir Nunes,  
a batalhadora de minha mãe, Cacilda Regina Nunes,  
ao meu melhor amigo e companheiro, meu irmão, Diego Nunes  
e ao meu amor e alma gêmea, minha noiva, Manuela Brandão da Silveira Ribeiro

## AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente a Deus, por se me oferecer a oportunidade de viver, de me dar essa família e conviver com todos os que me rodeiam.

Aos meus pais, Ademir (*in memóriam*) e Cacilda por dedicarem tempo de suas vidas em minha criação, educação e formação de um caráter digno e consciente. Por se privarem de coisas materiais em consideração a mim, me proporcionando a satisfação de todas as necessidades.

Ao meu irmão, Diego que me apoia em todos os momentos me proporcionando segurança, cumplicidade e companheirismo em todos os instantes de nossas vidas.

A minha amada noiva Manuela, por estar sempre me apoiando, auxiliando e me completando, com sua paciência e carinho me trazendo segurança, paz e sucesso em todos os intentos a que nos propusemos a realizar.

À minha eterna amiga e irmã de consideração, Gabriela, por colocar a minha disposição sua dedicação e perfeição nos estudos e me proporcionar companheirismo em todos os momentos do curso e uma dupla fiel na resolução e confecção de trabalhos e estudos para as provas.

À todos os meus amigos, Maicon, Julia, Felipe Lenzi, Lucas, Maria, Katia, Felipe Andrade, Mariluci e outros não citados mas não menos importantes, por estarem do meu lado nessa longa caminhada.

A todos os professores da UFSC que de alguma forma contribuíram para o meu crescimento profissional e pessoal.

Ao meu orientador Professor Flavio da Cruz, que mesmo não tendo ministrado aulas a mim, deixou a minha disposição seu vasto e impressionante conhecimento, sem a qual não seria possível a confecção dessa pesquisa. Além de maravilhosas conversas sobre assuntos corriqueiros e de sua história de vida, demonstrando sua luta e garra para alcançar os objetivos.

Gostaria de agradecer os professores que compuseram a banca de minha apresentação, Professor Órion, com sua dedicação e organização extrema para disseminação do conhecimento, além de uma pessoa excepcional e o Professor Marcos Laffin, por ter contribuído com observações importantes para o incremento do trabalho.

Enfim, sou eternamente grato a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

NUNES, Jaques. **Observatório social: contribuição para a transparência na gestão pública.** 116 fls. Monografia (Curso de Graduação em Ciências Contábeis) – Departamento de Ciências Contábeis – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

As contas públicas passam por um processo de controle e monitoramento que envolve a administração, com seus controles internos e externos, e a participação da população, encaixando-se no controle externo, chamado de controle social. Esse controle é instituído pelos cidadãos organizados em entidades que buscam a transparência nas contas públicas. Esse trabalho tem por objetivo geral “apresentar o que a instituição dos observatórios sociais pode contribuir para a transparência nas contas públicas visando auxiliar a participação dos cidadãos na gestão dos recursos”. Para alcançar o objetivo foi realizada uma pesquisa exploratória, descritiva e com um estudo multicase envolvendo dez observatórios, analisando suas ações de forma qualitativa e quantitativa. Quanto aos procedimentos, o trabalho foi elaborado por meio de uma pesquisa bibliográfica e/ou documental, sendo realizadas entrevistas ou questionários com as pessoas ligadas às instituições. A fundamentação teórica contempla: a administração pública, os princípios da administração, os controles da administração, o controle social, os mecanismos, as ferramentas e os instrumentos de controle social. Os dados obtidos foram em conversas telefônicas e eletrônicas com os participantes dos observatórios, foi usado o correio eletrônico para comunicação e envio de materiais e informações. A partir da menção dos órgãos de imprensa com relação a corrupção no meio político fez com que a instituição dos observatórios ganhasse força. O principal alvo dos observatórios foi à análise das licitações lançadas pelos municípios, tanto na contratação de serviços quanto na compra de suprimentos. O observatório analisa pontos específicos da licitação, visando aumentar o número de participantes e evitar o direcionamento de editais a empresas, buscando informações sobre especificações detalhadas dos itens, produzindo fornecedores exclusivos. Os Observatórios por serem instituições sem fins lucrativos, apartidarismo político e voluntariedade, passam a ter credibilidade perante a população. Possuem uma função social que inclui além de fiscalizar as contas públicas, trazer a educação, conscientização e mudança de cultura aos cidadãos. O cidadão tem que estar ciente do seu papel na sociedade, atuando ativamente no planejamento governamental e fazer valer o seu direito constitucional de participante no destino do seu Município.

Palavras-chave: Controle social. Transparência. Participação. Observatório social.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AAS - Ácido Acetilsalicílico

ABIN – Agencia Brasileira de Inteligência

<http://www.unioeste.br/ACIFI> – Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu

AI-5 – Ato Institucional número cinco

AMARRIBO – Os Amigos Associados de Rio Bonito

ANA – Agencia Nacional de Águas

ANATEL – Agencia Nacional de Telecomunicações

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

Art. – Artigo

CGU – Controladoria Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMF – Câmara Municipal de Florianópolis

CN – Congresso Nacional

EC – Emenda Constitucional

ESP’S – Empresas do Sistema de Planejamento

ESM’S – Empresas do Sistema de Mercado.

FACIAP – Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná

FAP’S – Famílias com Apetite para o Poder Político-Partidário

FECEA – Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana

FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná

FIP’S – Famílias Inibidas para o Poder Político-Partidário

FMI – Fundo Monetário Internacional

IACC – Conselho da Conferência Internacional Anticorrupção

INESC – Instituto de Estudos Sócio Econômicos

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONG – Organização Não-Governamental

OP – Orçamento Participativo

OS – Organizações Sociais

OSA – Observatório Social de Apucarana

OSB – Observatório Social do Brasil  
OSC – Observatório Social de Cascavel  
OSF - Observatório Social de Florianópolis  
OSI – Observatório Social de Itajaí  
OSIB – Observatório Social de Ilha Bela  
OSM – Observatório Social de Maringá  
OSMED - Observatório Social de Medianeira  
PEP – Plano Estratégico Participativo  
PDP – Plano Diretor Participativo  
PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis  
PPA – Plano Plurianual  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas  
SESC – Serviços Social do Comércio  
SENAC – Serviço Social de Aprendizagem comercial  
SENAI – Serviço Social de Aprendizagem Industrial  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SSA – Serviços Sociais Autônomos  
TCU – Tribunal de Contas da União



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Hierarquia do controle na Administração Pública.....	38
Figura 2 - Fluxograma de análises das licitações.....	73
Figura 3 - Fluxograma de análise das licitações .....	78

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensão de controle entre Estado e sociedade .....	16
Quadro 2 - Organização político-administrativa do Brasil .....	26
Quadro 3 - Organização dos poderes brasileiros .....	27
Quadro 4- Características dos componentes da administração indireta brasileira.....	27
Quadro 5 - Características dos agentes públicos .....	31
Quadro 6 - Características dos órgãos públicos (posição estatal).....	32
Quadro 7 - Características dos órgãos públicos (estrutura).....	32
Quadro 8 - Características dos órgãos públicos (atuação funcional) .....	33
Quadro 9 - Características dos órgãos públicos (atuação funcional) .....	34
Quadro 10 - Princípios públicos complementares .....	36
Quadro 11 - Características dos órgãos públicos (atuação funcional).....	36
Quadro 12 - Formas de recurso Judicial .....	45
Quadro 13 - Art. da Constituição Federal de 1988 que versam sobre participação popular..	48
Quadro 14 - classificação dos controles sociais.....	49
Quadro 15 - Instrumentos de controle social.....	53
Quadro 16 - Preço dos uniformes em 2006 e 2008.....	65
Quadro 17 - Ofícios enviados em 2010 .....	75
Quadro 18 - Especificação de câmeras fotográficas .....	76
Quadro 19 - Eixos de atuação do OSMED. ....	86
Quadro 20 - Intervenções nas licitações em 2010.....	92
Quadro 21 - Elementos Indicadores da Transparência .....	116

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Preço dos uniformes em 2006 e 2008.....	62
Tabela 2 - Preço dos uniformes em 2006 e 2008.....	63
Tabela 3 - Número de participantes das licitações.....	63
Tabela 4 - Preço de cadernos iguais com valores diferentes.....	64
Tabela 5 - Preço da licitação de hortifrúti para merenda escolar.....	64
Tabela 6 - Preço de medicamentos, ano de 2005 em comparação a 2009.....	65
Tabela 7 - Economia nos valores das licitações.....	74
Tabela 8 - Análise das licitações na modalidade pregão presencial.....	80
Tabela 9 - Análise das licitações na modalidade tomada de preço.....	80
Tabela 10 - Análise das licitações na modalidade carta convite.....	80
Tabela 11 - Economia por modalidade de licitação.....	81
Tabela 12 - Economia de valores nas licitações municipais.....	81
Tabela 13 - Economia na compra de kits escolares.....	88
Tabela 14 - Diferença de preço na compra de materiais para construção.....	88
Tabela 15 - Economia nas licitações envolvendo educação e saúde.....	92
Tabela 16 - Economia nas licitações.....	93
Tabela 17 - Licitações com a presença do OSF em 2011.....	93
Tabela 18 - Ranking da Corrupção.....	111

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	14
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	15
1.2 OBJETIVOS .....	17
1.2.1 OBJETIVO GERAL .....	17
1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
1.3 JUSTIFICATIVA .....	18
1.4 METODOLOGIA .....	19
1.5 LIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	21
1.6 ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA .....	22
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	24
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	24
2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO .....	33
2.3 CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	37
2.4 CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO .....	39
2.5 CONTROLE SOCIAL .....	45
2.6 MECANISMOS, FERRAMENTAS E INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL ..	49
3. OBSERVATÓRIOS SOCIAIS .....	57
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	57
3.2 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL – OSB.....	59
3.3 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ - OSM .....	61
3.4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ITAJAI – OSI.....	66
3.5 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CASCAVEL – OSC.....	69
3.6 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU – OSFI.....	71
3.7 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ILHA BELA – OSIB .....	77
3.8 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE APUCARANA – OSA.....	82
3.9 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MEDIANEIRA – OSMED .....	85
3.10 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS – OSF.....	89
3.11 OS AMIGOS ASSOCIADOS DE RIBEIRÃO BONITO – AMARRIBO.....	94
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES .....	97
4.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS QUANTO AOS OBJETIVOS.....	97
4.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS QUANTO AOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	98
4.3 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....	101
REFERÊNCIAS.....	102

APÊNDICES .....	108
APÊNDICE A – CORRUPÇÃO.....	108
APÊNDICE B – TRANSPARÊNCIA.....	113
APÊNDICE C – <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	117
APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS....	120

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de controle e monitoramento das contas públicas é um problema que envolve a população em geral. Esse assunto está presente nas etapas do processo de evolução das sociedades.

Segundo Bugarin *et al* (2003, p.17), durante muito tempo, a base da economia mundial era o estoque dos fatores de produção, mas especificamente a terra, o trabalho e o capital. Esses fatores eram utilizados para satisfazer as demandas das pessoas que habitavam certo lugar.

Porém, com a complexidade e a evolução dos meios de produção, surgiram instituições encarregadas de normatizar e limitar a sociedade com instituição de leis ou ações assemelhadas, como decretos e normas, visando uma uniformidade de convivência. Elas teriam surgido, primeiramente para minimizar incertezas e definir um padrão comportamental socialmente aceito. A figura do Estado, como uma instituição que faz a gerência do patrimônio público, aparece para representar a garantia da lei e do direito de propriedade.

De acordo com Cruz e Silva (2001 p.1), modernamente a gestão pública compreende um conjunto de processos que passam pela formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das finanças públicas e das ações gerenciais, podendo ser executadas direta ou indiretamente pelo Estado.

Visando um controle efetivo e uma maior transparência das finanças públicas, Bugarin *et al* (2003, p.29) cita que o Executivo o Legislativo e o Judiciário, esses órgãos têm respectivamente: controles internos, realizados pelas controladorias, auditorias-gerais e sistemas de controles externos.

Cruz e Silva (2001 p.3) observam que os processos de controle da gestão pública utilizam-se de três mecanismos: estatais, de mercados e de participação social.

O controle social é um ponto primordial, aliados com as leis de transparência e demais leis reguladoras das discricionariedades dos governantes, para que a sociedade consiga reivindicar um melhor uso dos recursos públicos e a satisfação das necessidades básicas da população.

É nesse contexto de transparência e busca pelo direito e pelo dever do cidadão, que entram os observatórios sociais, entidades de auxílio ao cidadão, que visam à efetiva participação do cidadão nas destinações dos dinheiros por ele pago, objetivando

alcançar a finalidade que a que estão atrelados e o desenvolvimento social, podendo intervir e opinar em qual área receberá maior destinação de recursos.

## **1.1 TEMA E PROBLEMA**

A função exercida pela sociedade tem relevância, tanto na ativação do mercado, por meio da estipulação de demandas por produtos e serviços particulares, quanto nos serviços públicos, é nesse contexto que aparece a figura dos cidadãos organizados buscando a transparência das contas públicas.

Modernamente o Estado tem três funções básicas citadas por Di Pietro (2005, p.55) – legislação, jurisdição e administração, que são independentes e harmônicos entre si. Sendo que primeira estabelece as leis, a segunda procura a solução dos conflitos, quando é acionada e a terceira realiza atos visando o fim estatal e de satisfação da coletividade.

Os poderes são indicados como harmônicos pelo fato de na administração pública eles possuírem atribuições uns dos outros. Como por exemplo, o Executivo pode editar medidas provisórias, exercendo uma atribuição originalmente determinada ao Legislativo. Pode-se citar que o Poder Legislativo e o Judiciário tomam medidas de âmbito Executivo, tais como organizar seus departamentos de materiais permanentes.

Tais medidas terão que ser realizadas com publicidade, como prevê a Constituição Federal de 1988. Nela a Publicidade aparece como um princípio constitucional a ser agregado aos outros existentes para um funcionamento equilibrado e sólido da gestão pública.

De acordo com Platt Neto (2005, p.20)

Os governos, a administração pública e a sociedade brasileira enfrentam diversos desafios ligados à manutenção do Estado democrático vigente. São desafios que repercutem na governabilidade e na atividade financeira do Estado, ambos essenciais à viabilização de bens e serviços públicos à população.

Ainda de acordo com o mesmo autor, no ano de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF inseriu o princípio da transparência como condição necessária à gestão fiscal responsável.

A relação entre Estado e sociedade está assegurada na necessidade que esta última tem de ver satisfeitas as suas necessidades sociais, para isso ela colabora diretamente para os cofres públicos com os impostos e contribuições.

As necessidades da sociedade não podem ser satisfeitas totalmente pelo

mecanismo de mercado, pois segundo Musgrave (1976, p.30) para usufruir determinados serviços a população não pode sujeitar-se a pagamentos.

Quando uma pessoa deseja deter a posse ou fazer uso de um bem qualquer, ele estará sujeito ao preço que lhe é imposto por quem possui a propriedade da mercadoria. É o que o autor acima chama de princípio da exclusão.

Sendo que esse princípio não alcança o cidadão, pois os seus tributos estão sendo creditados ao governo visando o oferecimento de serviços públicos, mesmo que ele não faça uso ou detenha a posse de algo.

O problema reside em controlar e avaliar qual será a destinação dada aos recursos, para que eles satisfaçam as necessidades sociais não privilegiando nenhuma causa particular ou ilegal. O papel do Estado visa, acima de tudo, o bem estar da população. Para que a fiscalização do destino dos recursos públicos seja empregada com eficiência, o controle tem que ser exercido por toda a sociedade.

Controle é um fenômeno elementar para a análise dos processos de organização e regulação social, segundo Speck (*apud* Bugarin *et al*, 2003, p.25)

O mesmo autor cita um mapeamento para visualização do sistema sócio-político destacando quatro dimensões na relação entre sociedade-Estado.

Controlado/Controlador	Sociedade	Estado
Sociedade	A	C
Estado	B	D

Quadro 1 - Dimensão de controle entre Estado e sociedade.

Fonte: Bugarin *et al* (2003, p. 34).

Dimensão A: são as formas de controle que a sociedade exerce sobre ela própria, como hábitos sociais, normas e costumes.

Dimensão B: refere-se sobre o controle que a sociedade exerce sobre o sistema político, por conta dos envolvimento eleitorais e participações populares.

Dimensão C: é a forma de controle que o Estado exerce sobre a sociedade, usando a força ou não, porém com a supremacia sobre o particular.

Dimensão D: refere-se ao controle definido como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder exerce sobre a conduta funcional do outro, neste caso temos o papel das Ouvidorias, Corregedorias e Tribunais de Contas.

Os governantes têm se deparado com uma sociedade cada vez mais exigente e consciente de seus direitos, fazendo com que a dimensão de controle “B” passe a ter papel mais atuante na sociedade, daí a importância de se estudar esse mecanismo.



No exercício da cidadania, a pessoa tem o direito de participar no acompanhamento e avaliação dos atos da administração pública. Assim, de acordo com Alves (2009, p. 15), a transparência passa a ser a palavra de ordem, sendo necessária a apresentação de informações claras e objetivas quanto às operações e prestações de contas do uso dos recursos públicos.

Uma das vias de relação entre o Estado e a sociedade é a informação. Visto que o Estado interage com a sociedade de formas diversas, incluindo a troca de informações. Com isso Estado e o governos prestam contas, com o intuito de serem transparentes.

Nesse contexto de transparência e publicidade dos atos do governo é que aparecem as instituições de controle social da ação governamental, que de acordo com Bugarin *et al* (2003, p. 139) tem sido entendida como a atuação de grupos sociais com o intuito de informar o cidadão como, quando e onde está sendo realizado o orçamento publico previsto nas leis orçamentárias.

Verificada a importância e a complexidade do assunto propõem-se como questão-problema:

Quais são as contribuições que os Observatórios Sociais podem propiciar para o controle social?

## **1.2 OBJETIVOS**

### **1.2.1 OBJETIVO GERAL**

- a) Investigar a contribuição do Observatório Social para o controle social.

### **1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Identificar funções das instituições de controle interno e externo;
- b) Apresentar as características da sociedade que visa instituir um Observatório Social;
- c) Mostrar como o Observatório Social pode tomar conhecimento das atividades e divulgar ações de gastos públicos;
- d) Mostrar quais os mecanismos que o Observatório Social utiliza para que os governos apresentem transparências nos gastos públicos.
- e) Apresentar as contribuições dos Observatórios Sociais.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

Com o passar dos tempos às sociedades estão tomando conhecimento dos seus direitos, fazendo valer sua participação na vida, não só privada, mas também pública, com a fiscalização dos poderes e a verificação das ações dos governantes.

As pretensões que os alguns governos ditos “corruptos” colocam, ou tentam colocar, em prática estão tendo suas ações restringidas pelos diversos órgãos de fiscalização, tanto internos quanto externos.

O controle interno, como das controladorias, por exemplo, fazem uma ação corretiva dentro do próprio órgão. Porém, como esses órgãos possuem, muitas vezes, dirigentes escolhidos por pessoas que exercem cargos eletivos. Esses dirigentes dos órgãos de fiscalização podem não ser confiáveis, a ponto de seus empregos dependerem de fiscalizações em pessoas e entes que são responsáveis por sua empregabilidade no setor público.

O controle social vem ao encontro de expectativas da sociedade em geral, pois suas ações não visam o beneficiamento de algum grupo de pessoas ou empresas, ele visa o bem estar de toda a sociedade.

Cruz (1988, p. 40), destaca que em relação às famílias podem-se identificar as FAP’S – Famílias com Apetite para o Poder Político-Partidário e FIP’S – Famílias Inibidas para o Poder Político-Partidário. Já entre empresas têm-se as ESP’S – Empresas do Sistema de Planejamento e ESM’S – Empresas do Sistema de Mercado.

De acordo com o mesmo autor, as famílias chamadas FAP dominam a estrutura partidária nacional e conseguem manter espaço privilegiado junto à estrutura de poder estatal e a mídia. Essas famílias procuram aplicar seus investimentos em empresas do tipo ESP’S, que pertencem a pessoas com poder dentro do setor público. Essas empresas têm a seguinte característica, como cita Cruz (1988, p. 40).

Tem facilidade para praticar a corrupção ativa e obter vantagens junto aos gestores do setor estatal; estimulam o tráfico de influência para levar vantagem nas licitações, contratos e similares; estimulam o tráfico de influência para explorar os serviços públicos concedidos.

O controle social serve para que pessoas e empresas com tais poderes não possam usufruir livremente do dinheiro público, fazendo do país um refém de algumas pessoas que apenas pensam em seu respectivo futuro, e não da coletividade.

Este estudo pode servir de estímulo, para que apareçam observatórios sociais ou outras maneiras de mobilização da população com objetivo de fiscalizar as contas públicas. Também fazer com que os governantes tenham consciência de que a sociedade tem o direito de tomar partido de onde, quando e como estão sendo utilizadas as verbas públicas podendo, inclusive, ajudar nas decisões de como investir o capital arrecadado pelo ente público, visando o bem estar de todos.

## 1.4 METODOLOGIA

O trabalho está caracterizado como uma monografia, pois segundo Pinheiro (2010 p. 130), a monografia “é a elaboração de um trabalho acadêmico que tem por objetivo a reflexão sobre um tema ou proposição específica que resulta de um processo de investigação sistemática”.

Segundo Domingues, Heubel e Abel (2003, p. 74), monografia é um texto que resulta de uma pesquisa científica e permite o aprofundamento do estudo. No caso de uma monografia, o estudo de um tema específico está apoiado no método de evidenciação e conclusão dos resultados apresentados pela pesquisa.

A presente monografia abrange pesquisa bibliográfica, e entrevistas com os participantes dos observatórios, visando a obtenção de informações para melhor compreensão do problema tratado.

Tanto na natureza quanto na vida intelectual são aplicados metodologias que descrevem os processos empregados e os resultados obtidos nas observações analisadas.

A origem e o significado da palavra método segundo Ruiz (*apud* Domingues, Heubel e Abel, 2003, p. 131),

É de origem grega e significa o conjunto de etapas e processos a serem vencidos ordenadamente na investigação dos fatos ou na procura da verdade.

De acordo com Marcone e Lakatos (2009, p. 83), “não há ciência sem emprego de métodos científicos”, pois toda a ciência se caracteriza pela utilização de um método de abordagem de seus estudos e descobertas, até mesmo para obtenção de notoriedade de seus trabalhos realizados.

O método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o

objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros - traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Segundo Ferrari (*apud* Domingues, Heubel e Abel, 1974, p. 24) o método pode ser entendido como é o procedimento racional arbitrário de como atingir determinado resultado. Empregando-se em qualquer domínio para alcançar determinado fim ou fins.

Pode-se observar que o método é o caminho a se seguir para a evidenciação de uma atividade, pesquisa ou observação da qual se quer retirar uma conclusão lógica.

O método é importante, pois, como cita Marcone e Lakatos (2009, p. 89), hoje temos ao nosso favor a técnica, precisão e o planejamento, não se pode mais descobrir algo ou produzir um conhecimento ao acaso. Tendo todo o processo mapeado para que, caso o pesquisador venha a descobrir algo, ele consegue voltar ao ponto inicial e repetir sua descoberta, ou achar um erro e corrigi-la.

A metodologia utilizada no desenvolvimento deste trabalho em relação aos objetivos é exploratória e descritiva.

De acordo com Fachin (2003, p. 42), pesquisa exploratória “é aquela em que as variáveis são manipuladas de maneira preestabelecida e seus efeitos suficientemente controlados e conhecidos pelo pesquisador para observação do estudo”. Esse método diz que se devem aceitar os resultados como eles aparecem, não emitindo opiniões diante dos resultados apresentados. Após o pesquisador dimensioná-los, pode então tirar conclusões. Como o foco principal da pesquisa, a transparência nas contas públicas, apresenta variável definida, a primeira etapa consiste em uma análise sistemática dos elementos apresentados a população pelos meios de comunicação em geral. Para só então serem emitidas conclusões sobre tais evidenciações.

Com relação à pesquisa descritiva, consoante Pinheiro (2010, p. 22) “ela visa descrever a característica de determinada população ou fenômenos ou o estabelecimento de relações ente variáveis”. Devido à complexidade do tema e ser ainda foco de muitas discussões, o estudo objetiva contribuir para a fundamentação teórica do assunto.

Utiliza-se ainda um estudo de caso, que segundo Pinheiro (2010, p. 23), consiste no “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento”. Como foram estudadas algumas formas de controle das contas públicas, houve a necessidade de uma pesquisa no formato estudo de caso, para a avaliação de algumas instituições, os observatórios

sociais, com sede em diversos municípios do Brasil, para a avaliação da transparência e a prestação de contas que essas instituições podem proporcionar aos cidadãos.

Primeiramente foi feita uma pesquisa bibliográfica com relação a assuntos de interesse, visando agregar embasamento teórico sobre o tema em discussão e buscando informações que possam ser úteis no decorrer dos trabalhos.

Posteriormente, com uma aproximação com os observatórios, por meios telefônicos ou eletrônicos realizou-se, com o uso do questionário em anexo, as indagações sobre informações pertinentes ao trabalho.

Com os contatos estabelecidos, foi enviado, caso o meio eletrônico seja a comunicação estabelecida, ou perguntado, caso a comunicação seja por meio telefônico, perguntas pontuais, onde os quesitos da pesquisa foram levados a conhecimento das instituições, com enfoque nos resultados alcançados por meio de suas intervenções e atuações junto ao poder público municipal de sua área de atuação.

De posse dos dados, eles foram analisados visando responder as perguntas de pesquisa em sua totalidade.

## **1.5 LIMITAÇÃO DA PESQUISA**

Tendo em vista a diversidade de informações que compõe a transparência das contas públicas e a instituição de observatórios sociais há uma necessidade de delimitação do problema, a fim de estudá-lo e apresentá-lo com a extensão adequada.

Uma limitação é quanto aos fatores multidimensionais que estão dispostos na sociedade, que segundo Oliveira (*apud* Platt Neto, 2005, p. 33) são: legal, política, econômica, social, cultural, tecnológica, ecológica e demográfica.

O trabalho se restringiu a aspectos das dimensões legais na evidenciação das contas públicas, atendendo a legislação no que lhe tange a divulgação de resultados e execução e despesas e receitas, vinculados a necessidade de participação das entidades que representam a população, no caso em estudo, os observatórios sociais.

A limitação evidenciada nos sistemas políticos e sociais é aparente, pois a sociedade é que escolhe seus representantes pelo voto direto, e esperam seus anseios atendidos a contento, com a preocupação pelo ente público responsável da tomada de contas e divulgação, tempestiva, oportuna e correta, para averiguação dos resultados pelos membros da sociedade.

Por fim, a limitação tecnológica e cultural, pois os governantes podem fazer uso de formas de evidenciação totalmente legais, que em absoluto são acessíveis a sociedade, como a divulgação de contas e resultados no Diário Oficial, uma tecnologia que não ajuda a averiguação das contas, pelo difícil e, por vezes, incompreensível conteúdo.

A tecnologia utilizada na divulgação é uma limitação que pode ser superada com meios práticos de acesso como o eletrônico.

A compreensão dos dados evidenciados também é uma limitação, pois as contas usadas por vezes não evidenciam claramente as ações tomadas pelos ordenadores de despesa, e utilização de termos não usuais a grande massa populacional.

A educação que é ofertada em escolas de ensino fundamental e médio também se mostra uma limitação para fins de acompanhamento das contas divulgadas, pois de acordo com IBGE, o censo 2010 relatou que 9,6% da população brasileira são analfabetas, chegando próximo a quatorze milhões de pessoas.

Porém com termos socialmente encontrados em dicionários e um amadurecimento educacional e cultural da população essas limitações podem ser amenizadas.

Por fim, há a limitação das pessoas a conhecerem seus direitos em instituírem e participarem de observatórios sociais, que influenciam a conduta das políticas públicas e a aplicabilidade de recursos em áreas que realmente necessitam de investimento público.

## **1.6 ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA**

O trabalho será estruturado com as formas de evidenciação e fiscalização utilizadas e impostas pela legislação brasileira, para uso dos institutos de controle e da sociedade.

No capítulo introdutório foi apresentada a contextualização, seguido pelo tema e o problema de pesquisa. Na sequência foram evidenciados o objetivo geral e os específicos a serem explorados no decorrer do trabalho.

Seguidamente foram apresentadas as justificativas do estudo, a metodologia escolhida para alcançar os objetivos, bem como as limitações da pesquisa. Finalizando com a apresentação da forma de organização do trabalho.

No capítulo dois, fundamentação teórica, foi apresentado o que vem a ser administração pública, sendo expostas suas divisões em poderes, administração direta e indireta, classificação de agentes e órgãos públicos, e as funções por eles exercidas.

Ainda no capítulo dois foram expostos os princípios da administração pública, tanto os constantes da Constituição Federal de 1988 como os da Lei nº 9684/1999 e os controles da administração, fazendo parte o administrativo, o legislativo e o judiciário.

Finalizando o capítulo é apresentado o conceito e as formas de controle social, seus mecanismos, ferramentas e instrumentos de ação.

No capítulo três é exposto o resultado da pesquisa, com dez observatórios analisados, e tendo como ênfase a apresentação dos resultados de suas ações.

O capítulo quatro relatam as conclusões da pesquisa, tanto dos observatórios pesquisados quando do objetivo geral proposto, além de sugestões para futuros trabalhos a outros estudantes que estejam com a possibilidade de continuar e aprofundar a pesquisa realizada.

Os elementos pós-textuais desta monografia consistem em referências e apêndices.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Para que sejam exercidas as várias formas de controle dos gastos públicos, tem-se que inicialmente, entender como está estruturada a administração pública, como atuam seus executores e articuladores e como são feitos seus planejamentos para a distribuição dos recursos arrecadados visando à satisfação das necessidades coletivas.

### **2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O Estado arrecada e gerencia os recursos, sendo eles provenientes de impostos, taxas, contribuições de melhorias, empréstimos compulsórios, contribuições especiais e outras receitas, objetivando a satisfação dos anseios da sociedade.

De acordo com Di Pietro (2005, p. 52), o vocábulo administrar abrange não somente a atividade de planejamento e controle como também a de execução. Tanto na administração privada como na pública há uma vontade externa, sendo ela individual ou coletiva, porém essa vontade tem que ser útil ao fim que o administrador e os administrados anseiam.

No caso da administração privada, o fim a que se refere à autora está resumido no objeto da empresa: o lucro. Quando se fala em fim na administração pública chega-se a expressão “finalidade pública”, isto é o fim esperado por todos os integrantes da sociedade: a satisfação das necessidades coletivas.

A administração pública, cita Kohama (2010, p. 9), “é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização dos seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.”.

A administração do setor público tem por objetivo a satisfação do interesse coletivo, para isso utiliza-se dos agentes e órgãos que externalizam a vontade do Estado e a real necessidade da população.

Segundo Di Pietro (2005, p. 54),

Administração pública compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se reparte a atividade estatal, sendo essas funções, exercidas pelo Executivo, Legislativo e Judiciário.

Musgrave (1976, p. 26) divide a administração pública em três departamentos, visando uma exata destinação dos recursos públicos.



A departamentalização, segundo Musgrave (1976, p. 26), começa com a Divisão de Alocação, que objetiva destinar recursos para certas necessidades, uma vez que situações variadas dão origem a diferentes tipos de necessidades públicas. Essa Divisão tem como objetivo observar se estão plenamente distribuídos, ou alocados no mercado, os recursos visando à satisfação das necessidades sociais e meritórias. Sendo que as necessidades sociais não são satisfeitas pelo mercado, pois precisam de uma condição de igual consumo, quer os usuários paguem ou não. As necessidades meritórias são satisfeitas pelo mercado, uma vez que sua utilização é de uso irregular pelos cidadãos, dependendo de limites de procura efetiva do serviço por parte dos necessitados.

A segunda divisão, segundo Musgrave (1976, p. 26), caracterizada por Musgrave é a divisão de distribuição, que é complementar a divisão de alocação, pois esta coloca os recursos em determinados setores para a satisfação das necessidades públicas, já a distribuição se preocupa com a alocação dos recursos restantes, sendo que se a divisão de alocação conseguir um eficaz rateio aos contribuintes, essa divisão é desnecessária, pois o objetivo será todo realizado pela divisão de alocação.

A terceira divisão, ainda segundo Musgrave (1976, p. 26), é chamada de divisão de estabilização ela visa a uma razoável utilização dos recursos e ao mesmo tempo uma estabilidade na moeda em utilização.

De acordo com Meirelles (2004, p. 64), administração pública é todo o aparelhamento do Estado, pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

É citado por Freire (2007, p. 2) que a administração pública atua por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centro de decisões) e seus agentes, objetivando externar a vontade e decisões a sociedade.

A administração pública é matéria que encontra conceitos diferenciados, porém todos evidenciando a realização de serviços públicos pelos diversos meios que o Estado dispõe, visando atender as necessidades dos cidadãos.

A gestão pública é realizada pela União, estados, Distrito Federal e municípios (administração pública direta); e entidades descentralizadas (administração pública indireta) que fazem parte as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

De acordo com Cruz e Silva (2001, p. 1) a gestão pública pode ser classificada em Estatal e Não-Estatal ou Terceirizada. Na gestão pública estatal o Estado assume

diretamente as etapas do processo gerencial da ação governamental, esse processo é composto pela formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das ações pretendidas pelo governo. Podendo ser uma “gestão pública desconcentrada” – ações distribuídas entre o próprio ente – ou uma “gestão pública descentralizada” – onde as ações governamentais são distribuídas a outros entes governamentais.

Já na gestão pública não-estatal ou terceirizada o governo passa ao setor privado a execução de políticas públicas. Podendo ser transferido a “gestão pública terceirizada de fins não-lucrativos” – aquela que executa funções relacionadas a ações sociais de interesse público – ou a “gestão pública terceirizada de fins lucrativos” – que transfere ao setor privado a produção de bens públicos e a prestação de serviços públicos.

Segundo Kohama (2010, p. 14), a administração pública direta é chamada de centralizada e a administração indireta de descentralizada,

A administração centralizada pressupõe que o Estado realiza suas tarefas diretamente por meio de seus órgãos e seus agentes. Por outro lado, na descentralizada ele delega a sua atividade a outros entes, de acordo com Freire (2007, p. 4)

Abaixo é citada algumas características dos entes estatais, ou participantes da administração pública direta.

<b>União</b>	Autônoma em relação aos estados, tendo por missão o exercício das prerrogativas da soberania do Estado brasileiro.
<b>estados-membros</b>	São entidades federativas que compõem a União; Dotados de autonomia constituem em pessoas de direito público interno.
<b>Distrito Federal</b>	É vedado a sua divisão em municípios, mas a sua parte legislativa é composta por atribuições reservadas aos estados e municípios, exercidas em câmaras legislativas; Localiza-se na cidade de Brasília a Capital da República.
<b>municípios</b>	Possuem autonomia político-administrativa; São pessoas de direito público internos, com a peculiaridade singular no sistema federativo brasileiro por serem divisões territoriais, meramente administrativas.

Quadro 2 - Organização político-administrativa do Brasil.

Fonte: Adaptado Kohama (2010, p. 13).

Para que se tenha a percepção dos poderes de que o Estado dispõe para alocar, distribuir e manter a estabilidade da moeda, cada um deles possui uma estrutura básica, visando a melhor maneira de delegação de poderes, fazendo com que cada tipo de necessidade, sendo ela de saúde, educação, segurança e outras, tanto em matéria legislativa, judiciária ou executiva, tenham um grau de especificidade dentro de cada ente Federal, Estadual ou Distrital, e Municipal, sendo ele disposto segundo o quadro 3,

<b>Poder Executivo</b>	Federal	Presidência da República Ministérios
	Estadual	Governadoria do Estado Secretarias de Estado
	Municipal	Prefeitura Secretarias Municipais e Departamentos Auxiliares
<b>Poder Legislativo</b>	Federal	Senado Federal Câmara dos deputados Tribunal de Contas da União
	Estadual	Assembleia Legislativa Tribunal de Contas do Estado Conselhos de Contas dos municípios
	Municipal	Câmara de Vereadores Tribunal de Contas dos municípios, quando houver.
<b>Poder Judiciário</b>	Federal	Supremo Tribunal Federal Superior Tribunal de Justiça Tribunais Regionais Federais Tribunal Superior do Trabalho Tribunal Superior Eleitoral Superior Tribunal Militar
	Estadual	Tribunal de Justiça

Quadro 3 - Organização dos poderes brasileiros.

Fonte: Adaptado Silva (2009, p.28).

As entidades descentralizadas possuem algumas características comuns, sendo que cada uma tem personalidade jurídica própria, o que implica segundo Freire (2007, p. 4), serem titulares de direitos e obrigações diferentes daquela instituição que os criou, possuindo patrimônio próprio.

As entidades têm criação ou autorização de instituição por lei específica e vinculação à administração direta sendo uma prerrogativa necessária visando assegurar que as entidades da administração indireta tenham não se desvie de seus fins institucionais. Algumas de suas diferentes características são evidenciadas no quadro 4:

<b>Autarquias</b>	Personalidade jurídica de direito público; Capacidade de auto-administração; Desempenho de atribuições públicas típicas; Imunidades de impostos; Imprescritibilidade de seus bens.
<b>Fundações</b>	Personalidade jurídica de direito público ou privado; Os fins a que se destinam são de caráter social, com finalidade não lucrativa; Destina-se a as atividades de assistência social, médica e hospitalar; educação e cultura; e pesquisa; A lei complementar é que define sua área de atuação.
<b>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</b>	Personalidade jurídica de direito privado; O seu objeto de atividade é de natureza econômica; Possui regime tributário de empresas privadas; Seu patrimônio pode ser público, privado ou de ambos; Forma jurídica é se Sociedade Anônima; Terão suas ações processadas e julgadas na Justiça Estadual.

Quadro 4- Características dos componentes da administração indireta brasileira.

Fonte: Adaptado Freire (2007, p.4-20).

De acordo com o Decreto-lei nº 200/1967, as Autarquias são entidades pertencentes à categoria da administração indireta são criadas por lei específica, possuem personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, sendo que seu objetivo é executar atividades típicas da administração pública e que requeiram gestão administrativa e financeira descentralizada.

Fundações são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público ou privado, criadas por lei, objetivando o desenvolvimento de atividades de interesse público, podemos citar os projetos que envolvam educação, cultura e pesquisa.

As Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista são entidades de direito privado, elas possuem uma diferença marcante, nas empresas públicas elas podem tomar todas as formas admitidas em direito, porém nas sociedades de economia mista elas têm que, obrigatoriamente, ser uma sociedade anônima, criadas por lei para a exploração de atividade econômica, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou às entidades da administração indireta.

Kohama (2010, p. 19) cita que as entidades pertencentes à administração indireta, exceto as autarquias, são classificadas como entidades paraestatais, por não possuírem privilégios estatais, salvo quando concebidos por lei específica.

A administração indireta conta com outros órgãos, como cita Chiavenato (2008, p. 405), as Agências Executivas e as Reguladoras.

As Agências Executivas, conforme está descrito na Lei nº 9.649/1998 tem que possuir como pré-requisito básico, que a instituição candidata tenha:

- a) Plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento;
- b) Um contrato de gestão, firmado com o ministério supervisor.

Tem-se como exemplos de agências executivas o ABIN – Agência Brasileira de Inteligência e o INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

As Agências Reguladoras, de acordo com Chiavenato (2008, p. 434), apareceram com o processo de desestatização, que se materializa pelas concessões e privatizações. Elas prestam à tarefa de fiscalização dos serviços que estão sendo realizados pelas empresas concessionárias dos serviços públicos.

Pode-se citar como exemplo a ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica, que objetiva regular e fiscalizar a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica, de acordo com as diretrizes do governo federal.

A ANEEL fiscaliza os serviços de eletricidade, visando atingir todas as empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas no Brasil. Os fiscais procuram averiguar o cumprimento de obrigações contratuais e regulamentares. Ao término do trabalho, os técnicos elaboram relatórios onde surgem recomendações ou determinações na realização de determinada ação.

A fiscalização realizada pela ANEEL tem como objetivo garantir a prestação de serviços de qualidade à população. As empresas que descumprirem as normas e leis do setor elétrico podem sofrer as mais variadas punições que vão desde advertência e multas até a cassação da concessão.

O Estado deixou de ser controlador dos serviços públicos que foram concedidos, por terceirizações, como cita Cruz e Silva (2001, p. 2) a gestão pública terceirizada de fins lucrativos é quando o setor público transfere para o setor privado a produção ou a realização de serviços públicos. Porém o Estado tem que atestar a qualidade dos serviços prestados a população, verificando não apenas a qualidade dos serviços mas a razoabilidade das tarifas cobradas. Essa qualidade é verificada pelas agencias reguladoras, ainda pode-se exemplificar outras de grande importância nesse contexto, como a ANA – Agencia Nacional de Águas e ANATEL – Agencia Nacional de Telecomunicações.

Ainda pode-se citar a figura dos Serviços Sociais Autônomos – SSA e das Organizações Sociais – OS.

Segundo Kohama (2010, p. 21), os “Serviços Sociais Autônomos são entes paraestatais, de cooperação com o poder público”.

De acordo com Cuéllar (2008, p. 8), os SSA são entes privados que exercem atividades de interesse público, pois não são integrantes do conjunto de pessoas jurídicas de direito público que planejam e executam as políticas públicas, ficando vinculado apenas com o órgão estatal mais próximo de suas atividades, não executam atividades exclusivas de Estado e não produzem nem realizam serviços visando objetivos mercantis.

A atuação do Estado nos SSA visa o fomento das instituições por meio de subvenções. Como elas recebem recursos do Estado elas estão no campo de controle dos Tribunais de Contas.

Em resumo, os SSA trazem a figura da parceria com o setor privado a fim de realizar tarefas não exclusivas do Estado, fazendo com que as mesmas se coloquem em paralelo aos planos do Governo. Em troca dessa colaboração o Estado protege as

entidades paraestatais pela concessão de subvenções ou incentivos. Pode-se citar o Sistema “S” (SESC, SENAI, Sesi e SENAC).

Já as OS são instituições disciplinadas pela Lei nº 9.637/1998, e de acordo com Di Pietro (2005, p. 430),

São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativas de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo poder público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de contrato de gestão.

OS é um título dado às entidades sem fins lucrativos que realizam atividades de interesse público, podendo ser associações, fundações ou sociedades civis, visando atividades voltadas ao ensino, à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção do meio ambiente, à saúde e à cultura. Esse título permite que esse tipo de organização, após ser firmado um contrato de gestão com o Governo, receba recursos e administre serviços, instalações e equipamentos pertencentes ao Estado.

As entidades privadas qualificadas pelo Governo, como organizações sociais, são declaradas de interesse social e utilidade pública, elas são dispensadas de licitações e deverão prestar contas ao Tribunal de Contas.

Chiavenato (2008, p. 405) cita que “OS são um modelo de organização pública não estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica, regulamentado por contrato de gestão”.

As OS são uma parceria entre Estado e a sociedade. Elas gozam de uma maior autonomia administrativa em comparação com os órgãos do Estado e elas tornaram mais acessíveis e diretas o controle social, por meio da participação, no conselho, de diversos segmentos da sociedade civil.

As pessoas que são responsáveis pelas instituições e que recebem os recursos, no parágrafo único do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967, cita que o funcionário que receber recursos, é obrigado a prestar contas de sua aplicação procedendo-se a tomada de contas se não o fizer no prazo.

As ações realizadas pelo governo são concretizadas pelos chamados agentes públicos, que são pessoas enquadradas em funções e cargos, com o objetivo de praticar os atos que o governo determina e necessita.

Segundo Meirelles (2004, p. 75), “agentes públicos são pessoas físicas incumbidas, de definitivamente ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal.”

De acordo com Di Pietro (2005, p. 443), são todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e a administração indireta.

As atribuições de funções múltiplas delegadas a um único órgão público são executadas por agentes investidos em, segundo Meirelles (2004, p. 75), cargos ou funções públicas.

Sendo que cargo público está relacionado com os lugares criados nos órgãos para exercício de suas funções legais de funcionários públicos. Está escrito no art. 3º da Lei nº 8.112/1990 "Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor". O cargo público tem que necessariamente ser criado, extinto ou modificado por lei. Diferente do emprego público, que é aquele regulamentado pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, enquanto esse é regulado pelo Estatuto dos Funcionários Públicos. E funções são encargos atribuídos aos órgãos, cargos e agentes.

Os agentes públicos repartem-se em quatro espécies,

<b>Políticos</b>	É o primeiro escalão da hierarquia administrativa; Investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões.
<b>Servidores Públicos</b>	Pessoas físicas que prestam serviços ao Estado mediante remuneração paga pelos cofres públicos.
<b>Militares</b>	Pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas, Polícia e Corpo de Bombeiros Militares.
<b>Particulares em colaboração com o Estado</b>	Empregados de empresas concessionárias e permissionárias; Pessoas físicas que prestam serviços relevantes mediante requisição, nomeação ou designação, sem vínculo empregatício, e sem remuneração.

Quadro 5 - Características dos agentes públicos.

Fonte: Adaptado Di Pietro (2005, p.440).

Não se pode confundir a pessoa física com o órgão que ela pertence, pois toda decisão tomada por uma pessoa física investida em um cargo ou função dentro de um órgão público faz a decisão ficar vinculada ao órgão a que ela pertence.

Os órgãos públicos são formados pela reunião de atribuições dos agentes públicos, tomando as decisões previstas nos ordenamentos e normas, limitando-se a cumprir as finalidades funcionais que lhes foi determinada pelo Estado.

Os órgãos públicos, segundo Di Pietro (2005, p. 438), são definidos como uma unidade que reúne atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de externalizar a vontade do Estado.

Os órgãos públicos estão em posições diferentes tanto nas suas relações internas, entre os próprios agentes públicos que realizam as atividades, quanto em relação à sociedade. Eles podem ser classificados:

<b>Quanto a posição estatal</b>	
<b>Independentes</b>	São os representativos do Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo os Ministérios Públicos e Tribunais de Contas.
<b>Autônomos</b>	Estão logo abaixo dos Independentes, estão subordinados aos chefes de poderes.
<b>Superiores</b>	São órgãos de direção, controle e comando, mas sujeitos a subordinação e controle hierárquico de uma chefia.
<b>Subalternos</b>	Exercem funções de execução.

Quadro 6 - Características dos órgãos públicos (posição estatal).

Fonte: Adaptado Freire (2007, p. 2).

Os órgãos independentes são aqueles que não dependem de outros órgãos para que seja iniciada uma discussão ou uma resolução, eles representam o início da tratativa para que uma ação seja tomada, ação esta que afetará toda a estrutura governamental e particular.

Os órgãos autônomos que são órgãos de cúpula, porém estão subordinados a ordens dos órgãos superiores. São órgãos que estão imediatamente abaixo dos chefes dos poderes.

Os superiores têm a missão de direção – sendo aquela que designa pessoas, comunica e orienta ações a serem feitas, de controle – que define, monitora e avalia o desempenho e de comando – que define claramente as relações hierárquicas.

<b>Quanto a estrutura</b>	
<b>Simplex</b>	São constituídos por um único centro de competência.
<b>Compostos</b>	São os que reúnem outros órgãos, onde as funções são distribuídas em vários centros de competência.

Quadro 7 - Características dos órgãos públicos (estrutura).

Fonte: Adaptado Di Pietro (2005, p. 440).

As funções são distribuídas por um mecanismo chamado de delegação de competência, que pode ser classificado como desconcentração ou descentralização, de acordo com Freire (2007, p. 3). A delegação por desconcentração é uma maneira de ocorrer uma distribuição interna de competências, já na descentralização, a ação é determinada a outras entidades.



Quanto a atuação funcional	
<b>Singulares</b>	São os que atuam e decidem por meio de um único agente.
<b>Colegiados</b>	São os que atuam e decidem por meio de manifestações conjuntas de seus membros.

Quadro 8 - Características dos órgãos públicos (atuação funcional).

Fonte: Adaptado Di Pietro (2005, p. 440).

O sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional traz que, “Órgãos colegiados são aqueles em que há representações diversas e as decisões são tomadas em grupo, com o aproveitamento de experiências diferenciadas.” Eles podem ser de determinadas formas, como comissões, juntas, equipes de trabalho, e outras, porém todos com um objetivo interdisciplinar nas tomadas de decisão, abrangendo diversas soluções observadas aspectos sociais e políticos.

Sendo qual for à maneira de como os agentes públicos estão posicionados em relação aos cidadãos, deve prevalecer à vontade pública e o bem estar da sociedade, pois o coletivo não pode ficar a disposição de interesses particulares.

Os órgãos públicos têm o dever de externar a vontade do Estado, sendo o elo entre sociedade e administração.

## 2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO

Os princípios da administração pública são as orientações que fundamentam as ações do Estado em todos os seus atos visando manter a autoridade perante a sociedade e respeitar o direito e liberdades dos indivíduos.

Segundo Junior (*apud* Di Pietro, 2005, p. 21) “princípios de uma ciência são as proposições básicas, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios nesse sentido são os alicerces da ciência”.

Princípio	Descrição	Constituição Federal 1988	EC 19/1998	Lei 9684/1999
Legalidade	Realização de atos previstos em lei.	X		
Impessoalidade	Atos voltados ao interesse público; Sem vinculação dos atos a pessoa que o pratica.	X		
Moralidade	Que o administrador possua éticas em seus atos.	X		
Publicidade	Divulgação dos atos praticados pelo governo.	X		
Eficiência	Os atos sejam feitos com presteza		X	
Finalidade	Os atos visem o interesse público, não o particular.			X
Motivação	Realização de atos fundamentados.			X
Razoabilidade e proporcionalidade	Proibição de excessos por parte da administração.			X
Ampla defesa e contraditório	Garante a manifestação de defesa por parte dos cidadãos			X
Segurança jurídica	Veda a aplicação retroativa de nova interpretação.			X
Interesse público	O interesse público tem preferência sobre os individuais.			X

Quadro 9 - Características dos órgãos públicos (atuação funcional).

Fonte: Di Pietro (2005, p. 62-85) e Meirelles (2004, p. 92-100).

Segundo Di Pietro (2005, p. 67), a administração somente pode realizar atos que estejam previstos em lei. Isso traz a principal diferença entre o Estado e o cidadão comum, onde o cidadão está conferido o direito de realizar qualquer tarefa que a lei não proíba.

De acordo com Freire (2007, p. 22), o princípio da impessoalidade toma como relação dois atos do Estado. O primeiro impõe que o administrador tenha seus atos voltados, exclusivamente, para o interesse público, não beneficiando, ou procurando beneficiar determinadas pessoas. O segundo que os atos tenham relação com o órgão público a que esta vinculada não com a Pessoa Física que o pratica.

A moralidade impõe ao administrador público que ele não dispense a ética em seus atos, sendo a característica mínima que uma pessoa física que ostenta um cargo público deve ter.

Para que a população tenha controle sobre os atos que os governantes impõem a sociedade de grande valia o princípio da publicidade, segundo Freire (2007, p. 23), ele “exige ampla divulgação dos atos praticados pela administração, de forma a dar transparência, ressalvada as hipóteses nas quais a lei admite sigilo”.

É sem efeito que um ato seja legal e transparente, e não seja realizado com dedicação e perfeição, segundo Meirelles (2004, p. 96) “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Segundo Meirelles (2004, p. 92), a finalidade de um ato administrativo visa o interesse público, vedando a satisfação de interesses privados por favoritismos ou perseguições de agentes governamentais, sendo isso o fundamento para a criação do princípio da motivação que, segundo Di Pietro (2005, p. 82), “exige que a administração pública indique os fundamentos de suas decisões”. O desejo e as ambições dos administradores em realizar atos públicos não têm validade se não estiverem fundamentados na lei específica que o legitima.

Alguns autores tratam do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade de forma integrada, Meirelles (2004, p. 92), é chamado da proibição de excesso, objetivando a compatibilidade entre, de os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da administração.

Sua aplicação está mais aparente nos atos discricionários da administração, servindo-lhe de meio de limitação, ampliando o controle, especialmente por meio do poder Judiciário. Pois o princípio da ampla defesa e do contraditório, de acordo com Meirelles (2004, p. 100), “assegura aos litigantes a ampla defesa e o contraditório, com meios e recursos a ela inerentes”. Garantindo a segurança jurídica, que é outro princípio garantido ao cidadão, de acordo com Di Pietro (2005, p. 85), é a vedação da aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da administração pública.

Esse princípio tem como base as normas de prescrição e decadência, que faz com que a administração pública tenha prazo fixado para rever seus próprios atos.

Os princípios citados anteriormente têm por fim garantir que o princípio do interesse público tenha prevalência sobre as vontades individuais dos governantes. Segundo Di Pietro (2005, p. 68), esse princípio vincula as pessoas administrativas a editarem e aplicarem leis que beneficiem a população em geral, e não apenas um seguimento da sociedade.

Os princípios da administração pública são padrões que deverão pautar todos os atos, atividades e serviços públicos oferecidos pelo Estado, constituem os fundamentos da atuação administrativa.

Quanto aos serviços públicos eles, sendo oferecidos pelo Estado ou não, possuem caráter público, tendo que obedecer a todos os limites e princípios citados anteriormente.

Objetivando a interação entre poder público e sociedade, temos prestação de serviços públicos à coletividade, visando à satisfação das necessidades de sua população.

Meirelles (2004, p. 320), define serviços públicos como sendo,

É todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

A prestação dos serviços públicos são funções que o Estado pode prestar com os seus funcionários de carreiras ou delegá-los a empresas que prestam serviços necessários a sociedade, porém sua qualidade e eficiência estão atreladas aqueles prestados diretamente pelo poder público, tendo que obedecer a alguns princípios, além dos princípios da administração pública, de acordo com Freire (2007, p. 223).

Princípio	Significado
Continuidade	Impõem que o serviço público não pode sofrer interrupções, ou seja, eles têm que ter continuidade na sua prestação.
Generalidade	Os serviços devem ser prestados a todos sem discriminação nem beneficiários.
Eficiência	É uma função que deve guiar os princípios administrativos, pois os serviços têm que ser prestados da melhor maneira possível à sociedade.
Modicidade	Diz que os serviços devem ser remunerados a preços razoáveis.
Cortesia	Ter um bom tratamento com o público em geral.

Quadro 10 - Princípios públicos complementares.

Fonte: Adaptado de Freire (2007, p. 223).

Quando a administração pública executa seus próprios serviços, ela o faz como titular dos mesmos, porém ela pode transferir a titularidade ou simplesmente a execução. A transferência da titularidade é outorgada por lei, segundo Meirelles (2004, p.366).

Os serviços públicos são repassados a empresas privadas meio dos seguintes instrumentos:

Concessão e Permissão de Serviços Públicos	Regulado pela lei 8987/95
Parceria Público Privada	Regulado pela lei 11079/04
Organizações Sociais	Regulado pela lei 9637/98

Quadro 11 - Características dos órgãos públicos (atuação funcional).

Fonte: Adaptado Di Pietro (2005, p. 440).

Segundo Freire (2007, p. 248) tem-se também a modalidade de autorização de serviços públicos sendo aqueles que não exigem a execução pela própria administração, e nem especialização para sua prestação ao público.

A administração pública pressupõe a realização dos serviços públicos com obediência a todos os princípios que regem a pratica pública, mesmo que na sua

efetivação tenha a participação de empresas privadas, o fim a que os serviços objetiva, é a satisfação das necessidades da sociedade com transparência e honestidade.

A gestão pública e os serviços públicos são amplamente ligados, como cita Cruz e Silva (2001, p. 1), a gestão pública é qualquer processo gerencial que vise a realização de políticas públicas, compreendendo processos de formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento de ações por parte do Estado.

A administração pública é responsável pela execução, direta ou indireta dos serviços prestados à sociedade, porém mesmo os serviços descentralizados tem que seguir os princípios da administração pública e as regras contidas em lei para realização das benfeitorias necessárias para a vida com qualidade na sociedade.

## **2.3 CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O controle é uma expressão que traz a conotação de poder em relação a povos, territórios e coisas, mas para a administração pública, essa palavra traz a noção de cuidado do bem público, aquele que é direito de todos.

A palavra controle, de acordo com Silva (2001, p. 24), tem origem francesa (*controlê*), sua definição, em português, possui várias formas de ser apresentada, porém todas com sua particularidade e versões de evidenciação.

Segundo o dicionário Ferreira (2009, p. 582), controle é a fiscalização exercida sobre atividade de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc. Para que tais atividades ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas.

De acordo com Silva (2001, p. 24)

Controle é frequentemente confundido com burocracia no sentido negativo, ou seja burocratização, onde o aparelho burocrático só serve para emperrar ou dificultar o andamento dos processos da administração.

Ainda segundo o mesmo autor, a função de controle já era um paradigma da administração científica que fundamenta a Escola Clássica por Fayol e Taylor. Onde se tinha como funções administrativas: planejar, comandar organizar, coordenar e por fim controlar.

De acordo com Cruz (2001, p. 3)

Controlar constitui-se na função administrativa que objetiva a certificação de que o desempenho real de uma gestão está dentro de padrões previstos e, em caso negativo (ou diante de condições indesejáveis), identificarmos pontos que requerem ação corretiva para a tomada de providências.

No que diz respeito ao controle público ele é primordial desde que os recursos que o compõe são de propriedade de todos os participantes daquela sociedade e não de uma minoria que está no comando por determinado tempo. Por meio do voto direto é que os cidadãos de uma localidade definem quem serão essas pessoas responsáveis por controlar os recursos arrecadados, e ficam com o dever de publicar o que foi pago, externalizando o controle exercido.

O controle dos atos públicos pode ser visto como uma pirâmide representada hierarquicamente, onde começa pelos degraus mais baixos, representados pelos controles internos de cada poder, e culminando em o controle exercido pela sociedade, o controle social.

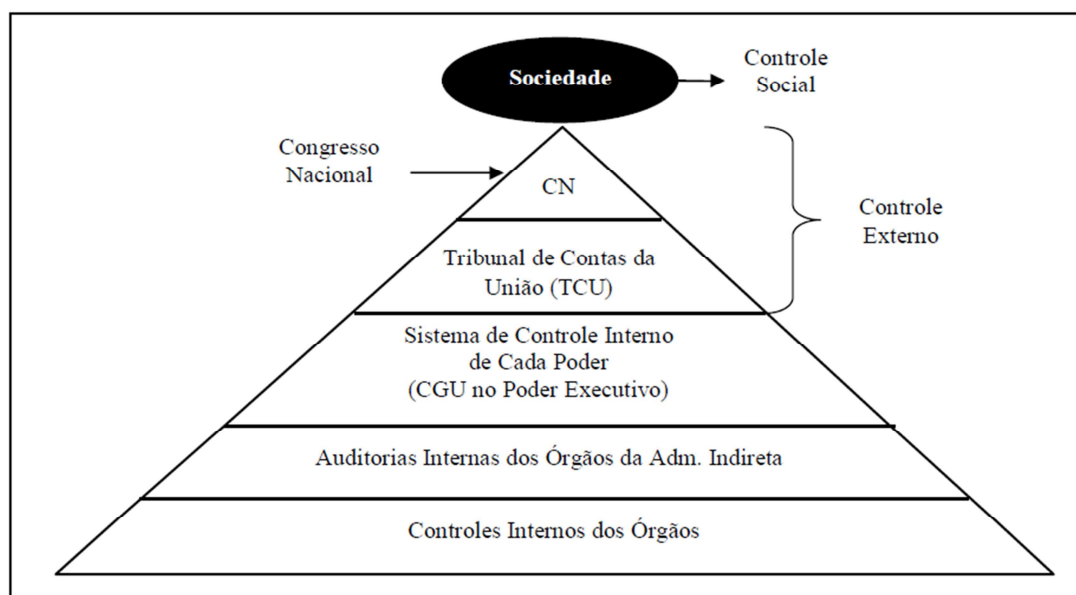


Figura 1- Hierarquia do controle na Administração Pública.  
Fonte: Platt Neto (2011, p.154).

De acordo com Edelman e Aparício (*apud* Silva, 2001, p. 26), os objetivos do controle público são divididos em cinco partes.

O primeiro deles é quanto à proteção dos ativos da entidade, estando ela propício a erros ou fraudes por parte de seus executores. O segundo objetivo é quanto à obtenção de informações corretas e fideis para a acertada tomada de decisão por parte do órgão responsável pela política pública. Esse objetivo visa a retroalimentação da informação

para a correta aplicação dos recursos nas necessidades da sociedade. A terceira parte objetiva a união e o engajamento nas políticas públicas da organização e visa a uma melhor união de esforços num mesmo objetivo público. O quarto objetivo visa o atingimento das metas estipuladas pela entidade. O controle deve fazer com que a instituição consiga realizar o que dela se espera, isto é, que ela exerça a função social de interesse público.

E por último, o quinto objetivo do controle é a utilização racional e eficiente dos recursos disponíveis. Este objetivo está ligado a todos os citados anteriormente, pois a proteção dos ativos juntamente com informações corretas, aliados ao engajamento nas políticas públicas e o exercício da função social a que está vinculada a administração pública, traz uma utilização racional dos recursos utilizados no setor público.

O controle dos gastos públicos está intimamente relacionado com uma gestão de qualidade e com a satisfação das necessidades da sociedade, pois gastos desnecessários e sem fundamentos não são os objetivos organizacionais do setor público e não se consegue atingir o fim maior da administração que é o bem estar de todos que utilizam os bens públicos.

## **2.4 CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO**

As formas de controle da administração se dividem em controle administrativo, legislativo e judiciário, cada um com na sua esfera de atuação, porém em certas ações os poderes têm a responsabilidade de adentrarem em assuntos que possuem relação com outros poderes, Porém mantendo a responsabilidade de harmonia e independência entre os poderes citados no art. 2º da Constituição Federal de 1988.

O controle administrativo é uma forma de controle interno, decorrente do dever do Estado. Por meio desse controle a Administração deve anular os atos ilegais e revogar ou alterar o ato legal mais ineficiente. Também pode punir os agentes públicos que praticam atos ilícitos perante a Administração.

De acordo com Freire (2007, p. 480), o controle administrativo é exercido pelo Executivo e pelos demais poderes, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa da própria administração ou mediante provocação.

Controle administrativo, segundo Di Pietro (2005, p. 639) é o poder de fiscalização e correção que a administração pública exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito.

Segundo Meirelles (2004, p. 644),

É todo aquele que o Executivo e os órgãos da administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo quê é um controle de legalidade e de mérito.

Cabe aqui a diferenciação entre ação corretiva e correição apresentada por Cruz e Silva (2001, p. 3), a ação corretiva visa a retomada de rumos previamente definidos, a correição representa atividade alheia ao processo de controle é atividade dos aplicadores de sanções.

Tanto a ação corretiva quanto à correição objetivam dar ordem no processo de tomada de decisões, sendo a ação corretiva uma atitude que observa os resultados não almejados pela instituição e a possível solução desse problema. Já a correição é uma fiscalização visando possíveis danos e resultando em uma ação disciplinar para os responsáveis por tal atitude.

O Decreto-Lei nº 200/1967, que faz referência a reforma administrativa, em seu art. 13 e 14, traz o controle da administração federal como um princípio a ser seguindo pelo poder Executivo,

art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Essas regras de controle são aplicáveis, também para, as esferas estaduais e municipais, pela abrangência de suas disposições.

O controle dos órgãos da administração direta decorre poder de autotutela do Estado, sendo exercido de forma interna, e permite a administração rever os próprios



atos mantendo, convalidando ou anulando aqueles que, respeitando os princípios públicos, forem necessários.

De acordo com Cruz (2001, p. 3), ao tratarmos de controle administrativo estamos englobando a gestão de interesses coletivos e propriedades públicas.

Meirelles (2004, p. 645) cita que os meios de controle dividem-se em três partes, fiscalização hierárquica, supervisão ministerial e recursos administrativos.

a) Fiscalização Hierárquica

Segundo Meirelles (2004, p. 646), esse tipo de fiscalização está intimamente ligado ao poder hierárquico de que se vale a administração para o escalonamento de cargos e funções públicas, objetivando organizar o seu quadro funcional e gerencial, avaliar resultados, propor aprimoramentos e aplicar punições quando necessário.

b) Supervisão Ministerial

De acordo com Freire (2007, p. 482), é um controle aplicado às administrações indiretas, vinculadas a um Ministério. O tipo de controle citado neste item não tem como fim a subordinação.

Como cita Cruz (2001, p. 3), a supervisão significa observar as ocorrências e adotar orientações, ao tratar da supervisão do gerenciamento público estamos abordando um processo de tomada de conhecimento.

A supervisão ministerial significa que cada órgão está sujeito à supervisão do ministério competente para a sua área de atribuições, exceto aqueles vinculados diretamente ao Presidente da República.

c) Recursos Administrativos

Os recursos administrativos são atos tomados pelo cidadão visando à regularização de qualquer ato que o atinja por ação ou omissão da administração.

De acordo com Freire (2007, p. 482), são todos os meios de que pode fazer uso o contribuinte para provocar o reexame do ato administrativo, por razões de legalidade e mérito.

Os recursos administrativos, de acordo com Meirelles (2004, p. 647), são um corolário do Estado de direito, pois seria inconcebível uma decisão administrativa única e sem direito de recursos pelos cidadãos e servidores que dela fazem uso. Isto afrontaria a índole democrática e atingiria os direitos individuais.

Os recursos administrativos estão na alçada de qualquer cidadão que se ache lesado ou ameaçado por atos realizados pela administração, como cita Meirelles (2004, p. 647), os recursos podem ser impetrados por particulares, que nesse caso deverão estar

devidamente fundamentado, com a indicação dos fatos e da indicação da ilegalidade impugnada.

Os recursos administrativos são realizados utilizando-se:

1) Representação

O direito de representar contra atos irregulares feitos perante a própria administração. Não precisando valer-se do judiciário, podendo o próprio denunciante, pessoa física, representar contra atos de ilegalidade vinculados ao poder público.

2) Reclamação

Segundo Meireles (2004, p. 651), “reclamação administrativa é a oposição expressa a atos da administração que afetem direitos ou interesses legítimos do administrado”.

3) Pedido de Reconsideração

Freire (2007, p. 484), cita que “se caracteriza pelo fato de a solicitação de reexame ser dirigida a mesma autoridade que praticou o ato”.

Esse tipo de recurso é apenas uma revisão do ato praticado pela mesma autoridade pública que decidiu a atitude a ser tomada, sem desenrolar em outras esferas administrativas para sua averiguação.

4) Recurso Hierárquico

Segundo Meirelles, (2004, p. 652),

São todos aqueles pedidos que as partes dirigem à instância superior da própria Administração, propiciando o reexame do ato inferior sob todos os seus aspectos.

Os recursos hierárquicos são aqueles dirigidos a autoridade ou instância superior do mesmo órgão administrativo em que foi praticado o ato, é decorrente da hierarquia.

O controle administrativo é o dever que possui o Estado de fazer a verificação de atos viciados, visando à compatibilidade de suas ações com os anseios legais e populares.

Pode-se citar também a forma de controle chamada de controle legislativo ou Parlamentar é exercido, pelos órgãos Legislativos, Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, sendo seus integrantes eleitos diretamente pelos cidadãos por meio de eleições proporcionais.

Segundo Di Pietro (2005, p. 649), o controle legislativo alcança os órgãos do Poder Executivo inclusive a sua administração indireta e o Poder Judiciário, quando atua da função administrativa.

Meirelles (2004, p. 674), cita que os Poderes não se confundem nem se subordinam uns aos outros, porém se harmonizam, pelo regime constitucional da separação de funções. Dentro dessa harmonização, cabe ao Executivo a realização da atividade administrativa do Estado, porém, depende, em algumas delas da cooperação do Poder Legislativo, como ocorre com a votação do orçamento anual.

Nosso Poder Legislativo, como indica Caio Tácito (*apud* Meireles, 2004, p. 675), “não permite faculdades ilimitadas de controle sobre os demais poderes, mas permite a apuração de irregularidades de qualquer natureza através da Comissão Parlamentar de Inquérito”.

De acordo com Freire (2007, p. 486), o Controle Legislativo é exercido de forma política e financeira.

O controle político tem por base a possibilidade de fiscalização dos atos que fazem referência a função administrativa e organizacional, definidos na Constituição Federal de 1988.

O controle financeiro fundamenta-se na prestação de contas de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiros públicos.

De acordo com Di Pietro (2005, p. 651), os aspectos controlados são efetivados pelos seguintes meios de controle: legalidade; legitimidade; economicidade; fidelidade funcional e cumprimentos de programas de trabalhos e metas.

A fiscalização dos atos compreendem o controle externo, que é realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas; e o controle interno exercido por cada Poder.

O controle externo foi ampliado com a promulgação do Constituição Federal de 1988, segundo Di Pietro (2005, p. 651), ela compreende as funções:

- a) Fiscalização financeira;
- b) Consulta, quando emitir parecer sobre as contas prestadas pelo Presidente da República;
- c) Prestação de informações;
- d) Julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros públicos;
- e) Aplicação de sanções;
- f) Propor ações corretivas;

g) Ouvidoria.

O controle legislativo faz com que o Poder Executivo e Judiciário não tenha a liberdade de atividade sobre os valores que fazem parte do tesouro, tendo que respeitar a fiscalização e a observação dos órgãos legislativos na aplicação de recursos públicos.

O controle por parte do Poder Judiciário aquele que o Estado exerce sobre todas as atividades disponibilizadas exercidas pelos diversos órgãos. Ele abrange os atos administrativos executados pelo Executivo, e também os atos do Legislativo e do próprio Judiciário quando efetua atividade administrativa.

De acordo com Meirelles (2004, p. 679) é um controle posterior que leva em consideração apenas a legalidade do ato, não se tratando do mérito do ato. Os atos do Estado têm que estar controlados por um órgão imparcial capaz de apreciar e invalidar atos ilícitos por ela praticados.

Di Pietro (2005, p. 654), cita que o direito Brasileiro adotou o sistema de jurisdição una, isto é, poder de apreciar causas com força de coisa julgada, sem de lesão ou ameaça a direito. O direito brasileiro não dá nenhum privilégio para as partes que nela representam, porém a administração pública possui alguns privilégios não estendidos a sociedade, desnivelando-a nas relações jurídicas. Pois seus interesses, que são coletivos, estão acima dos interesses individuais.

Com fundamento no art. 5º do Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXXV, o administrado pode utilizar vários tipos de ações previstas na legislação contra lesão ou ameaça a direito, podendo impugnar atos, propor ações de indenização, e outras causas denominadas como remédios constitucionais. Os remédios citados na Constituição Federal de 1988 estão listados:

Mecanismo	Descrição	Base legal
Habeas Corpus	Protege o direito de locomoção	art. 5º, LXVIII
Habeas Data	Protege o conhecimento de informações e a retificação de dados relativo a pessoa do impetrante nos registros de órgãos públicos.	art. 5º, LXXII
Mandado de Injunção	É invocado sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.	art. 5º, LXXI
Mandado de Segurança Individual	É utilizado quando a pessoa sofrer lesão ou ameaça de lesão a direito, ilegalidade ou abuso de poder, não amparado por habeas corpus e habeas data.	art. 5º, LXIX
Mandado de Segurança Coletivo	É um mandado de segurança com os mesmos pressupostos do Individual, porém quem pode impetrá-lo são partidos políticos com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano, que defenda seus associados.	art. 5º, LXX
Ação Popular	Pode ser impetrada por qualquer cidadão, visando ato lesivo ao patrimônio público, moralidade administrativa, meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Na impetração de ação popular o cidadão é isento de custas.	art. 5º, LXX

Quadro 12 - Formas de recurso Judicial.

Fonte: adaptado de Constituição Federal de 1988.

O tema controle é algo que faz parte da administração, seja ela pública ou privada, em vários campos.

Os controles citados têm um mesmo objetivo, consistem fiscalizar as ações de governantes e detentores de recursos públicos, visando a não dilapidação do patrimônio público, com ações realizadas internamente, isto é, um poder fiscalizando as ações do outro, pois eles são separados mais harmoniosos entre si.

A figura do controle social é a forma de fiscalização que introduz o cidadão, ou uma instituição que o represente, na tomada de decisão e na participação de ações públicas juntamente com os governos.

## 2.5 CONTROLE SOCIAL

O controle social é uma forma de os cidadãos tomarem conhecimento do que é feito pelos governantes para população, instigando os administrados, sejam organizados em instituições ou não, a participar da destinação dos recursos arrecadados, visando diminuir a corrupção e a má utilização do dinheiro público.

A expressão “controle social” é citada em dicionários de áreas específicas como no dicionário de Política de Bobbio *et al* (2002, p. 283) trata o controle social basicamente como controle da estrutura populacional e produtiva. Já no dicionário jurídico de Diniz (2007, p. 1026) encontra-se um conceito advindo da Sociologia, que é

o processo pelo qual a sociedade procura garantir obediência a padrões preestabelecidos. Por fim no dicionário de ciências sociais de Silva (1986, p. 354), o controle social é tratado simplesmente como a dominação a um povo.

A dominação de um povo, tratado pelo dicionário acima, é a forma de exercer o poder sobre os homens que participam da vida em sociedade para que eles não tenham o poder de escolha, Para Weber (*apud*, Matias-Pereira, 2006, p. 10), "poder significa toda oportunidade de impor sua própria vontade, no interior de uma relação social, até mesmo contra resistências, pouco importando em que repouse tal oportunidade". O controle social trata de aumentar a participação e oportunizar a aproximação entre Estado e sociedade, para Locke (*apud*, Matias-Pereira, 2006, p. 14), o Estado tem como finalidade promover o bem estar e a vida em sociedade com qualidade e do bem comum. Para que o poder de dominação não seja utilizado é preciso que limites sejam impostos e fiscalizados por parte da sociedade limitando o poder do Estado.

De acordo com Silva (2001, p. 24) a palavra controle significa dominação e aliada à palavra social, resulta um tipo de controle com origem no social, isto é, na sociedade. Aonde o cidadão participará, de forma transparente, das ações que o governo pode realizar.

O conceito de controle social no campo contábil não está internalizado, pois de acordo com Platt Neto (2005, p. 140) “o controle social é uma noção ainda pouco desenvolvida nas Ciências Sociais Aplicadas, como a Administração, Contabilidade e Economia.”

Segundo Platt Neto (2005, p. 20) o controle social “é condição essencial à democracia, regime político no qual o poder emana do povo e pressupõe a participação popular”.

O entendimento do conceito de controle desenvolvido para estar presente em auxiliar o poder público e manter a democracia, reflete nas análises desenvolvidas acerca dos movimentos sociais na conjuntura brasileira da primeira metade da década de 80.

De acordo com Duriguetto (2008, p. 6) a sociedade civil, mediada pelos movimentos sociais, é vista oposição ao Estado implementador da ditadura. O que permitiu que os atos dos movimentos sociais fossem vistos como formas de resistência à ditadura, passaram a ser vistas positivamente, pois eram entendidas como tudo aquilo que se contrapunha a forma autoritária que o Estado postulava à época nos regimes de exceção

O período ditatorial teve em seu ciclo de existência a total, e proposital falta de controle por parte da população, pois como todo regime centralizador, ele reteve o poder nas mãos de alguns, fazendo com que o povo não tivesse participação, em eleições, que é um dos principais métodos de participação popular, pois alguns governantes eram escolhidos pelos próprios partidos. A volta da democracia trouxe o poder para a mão do povo, que pode escolher os seus governantes, fazer parte de políticas de planejamento e orçamento e fiscalização dos gastos públicos.

De acordo com a monografia apresentada por Ferreira, (2006, p. 19)

O controle social existe quando os atores obrigam o Estado a informar sobre suas ações e suas decisões, não só passadas, mas também futuras, a explicá-las e a estar sujeito a sanções em caso de eventuais condutas incorretas e antiéticas.

Quando o Estado não fornece as informações necessárias para verificação das conformidades das contas públicas, o cidadão possui um remédio constitucional, o mandado de segurança, como citado anteriormente. A requisição de documentos públicos necessários à defesa do cidadão, omissão de fornecimento, arbitrariedade, violação ao direito líquido e certo, são causas para o cidadão acionar um mandado de segurança contra o Estado. Existem exceções que são documentos com sigilo público, aqueles que não podem ser de conhecimento todos por questões estratégicas ou de segurança nacional.

O controle social é definido por Valle (2001, p. 75) como o fruto da sociedade participativa, sociedade esta que não está conformada em fazer-se representar indiretamente por políticos eleitos, mas quer influir nela diretamente. Como citado no art. 1º de Constituição Federal de 1988, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

Segundo Bugarin *et al* (2003, p. 139), a sua visão sobre controle social é a seguinte,

O termo controle social significa uma particularização da função de controle que tem sido entendida como a atuação d grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos.

O cidadão tem o direito e o dever de participar das decisões que o governo toma, pois ela impactará em benefícios, ou malefícios, que refletirão no futuro da sociedade.

Na Constituição Federal de 1988 foram contemplados outros métodos de participação popular, porém alguns dispositivos dependendo de regulação por lei infraconstitucional:

Dispositivo	Constituição Federal de 1988
Proposição de ação popular	art. 5º, LXXIII
Plebiscito	art. 14, I e art. 18, §§3º e 4º
Referendo	art. 14, II
Iniciativa popular	art. 14, III, art. 27, §4º, art. 29, XIII e art. 61, §2º
Participação em colegiados de órgãos públicos	art. 10
Cooperação, por meio das associações representativas, no planejamento municipal.	art. 29, XII
Participação na fixação da política agrícola	art. 187
Participação na gestão administrativa da seguridade social	art. 194, parágrafo único, VII
Participação, por meio das organizações representativas, no atendimento aos direitos da criança e do adolescente.	art. 127, §7º
Admissão, em caráter genérico, na gestão do ensino público.	art. 206, VI.
Colaboração com o poder público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro	art. 216, §1º

Quadro 13 - art. da Constituição Federal de 1988 que versam sobre participação popular

Fonte: Adaptado de Constituição Federal de 1988.

Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

De acordo com Alcântara (*apud* Oliveira, 2001, p. 159), o controle social é a forma mais democrática de acompanhamento e fiscalização das ações públicas, sendo definido como “poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social”.

O controle social pode fazer diminuir a corrupção e a má utilização dos recursos por meio de participação dos cidadãos.



Bugarin *et al* (2003, p. 144) busca observar o controle social como um conceito amplo, que delimita o agente - sendo este externo ao governo popular, o objeto – as ações governamentais de provisão e produção de bens públicos, e a forma – espontaneamente ou mediante o incentivo e o apoio dos órgãos governamentais oficiais de controle.

Menezes (2001, p. 325), cita que o controle social pode ser classificado em seis tipos, sendo:

<b>Controle quanto a natureza do serviço</b>	
Próprios	Exercido sobre entes públicos.
Impróprios	Exercido sobre pessoas, ou prestadores de serviços, definidos como não-públicos.
<b>Ligação entre controlador e controlada</b>	
Direto	Controle realizado pela sociedade diretamente ao ente que incorre em desvio.
Indireto	Recorre-se a grupos que atuam sobre o ente que pratica o desvio.
<b>Característica organizacional</b>	
Primitivo	O cidadão participa diretamente dos movimentos.
Derivado	O cidadão é representado por organizações.

Quadro 14 - classificação dos controles sociais.

Fonte: Adaptado de Menezes (2001, p. 325).

Independentemente de como se faz presente o controle o foco principal é a participação popular, orientando e fiscalizando a administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste esclarecimentos sobre a sua atuação.

De acordo com Cruz (2002, p. 160), os órgãos de controle externo deveriam aplicar efetivamente o princípio da publicidade e estimular a participação da população no julgamento das contas públicas.

O controle social é uma forma de controle ainda não amplamente difundido entre a maioria da população, porém é de extrema relevância que esse método seja aprimorado e levado ao conhecimento de todos, fortalecendo assim o controle dos recursos arrecadados pelo Estado para o suprimento das necessidades sociais.

## **2.6 MECANISMOS, FERRAMENTAS E INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL**

Os mecanismos, ferramentas e instrumentos de controle social são conceitos que estão interligados entre si, com a participação da transparência pública e *accountability*.

O verbete mecanismo tem o significado, segundo o dicionário Sacconi (2001, p.597), [...] 3. Fig. Atividade funcional; mecânica; funcionamento [...], e de acordo com o dicionário Ferreira (2009, p. 1304) mecanismo é classificado como um processo de funcionamento.

Já a expressão ferramenta, segundo o dicionário Aurélio (2009, p. 894), é um conjunto de utensílios de uma arte ou ofício.

E por fim, instrumento, de acordo com o dicionário Sacconi (2001, p. 519), [...] 5. Todo o meio de conseguir um fim [...], e de acordo com o dicionário Aurélio (2009, p. 1119), é um recurso ou um meio usado para alcançar um resultado.

O fim a que se propõem as formas de participação visa fazer com o que a sociedade esteja a par das decisões que estão sendo tomadas e de ter condições de trazer aos governantes os anseios e o clamor popular.

Segundo Ferreira, (2006, p. 14), os mecanismos de *accountability* e de transparência pública foram introduzidos no Constituição federal de 1988 não só por força dela, mas também com a queda do regime autoritário, onde se pode citar o Ato Institucional nº 5 – AI-5, onde as liberdades individuais foram severamente violadas. O AI-5 deu poderes plenos ao regime militar, como redigido no art. 2º, que dava poderes ao Presidente da República de decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, que só voltariam a funcionar quando o Presidente os convocasse.

O art. 5º do AI-5 trazia em seu § 1º que “O ato que decretar a suspensão dos direitos políticos poderá fixar restrições ou proibições relativamente ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados.”

Não se pode deixar de mencionar o Decreto 477 de 26 de fevereiro de 1969, decretado de acordo com o parágrafo 1º do art. 2º do AI-5, que já em seu art. 1º trazia como infrações as ações dos professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimento de ensino público ou particular que incitassem a população contra o governo, utilizando-se de atos publicitários, punindo até mesmo aqueles que participassem de reuniões ou utilizassem as dependências da instituição de ensino para tal feito.

Porém em 13 de outubro de 1978, no governo Ernesto Geisel, teve fim o AI-5, com a promulgação da EC número 11, que revogava os atos institucionais, abrindo caminho para a volta da democracia no Constituição Federal de 1988.

Com a queda do regime autoritário e da redemocratização nas décadas 1980 e 1990, foram crescendo o fortalecimento da sociedade civil e das organizações não governamentais.

Segundo Bresser-Pereira (*apud*, Platt Neto, 2005, p. 142), “toda sociedade dispõe de três mecanismos de controle fundamentais, numa perspectiva institucional: o Estado, o mercado e a sociedade civil”. A sociedade civil, que é estruturada segundo o peso relativo dos grupos sociais, tende a se organizar, seja para defender interesses particulares, corporativos, seja para agir em nome do interesse público.

As OS são um mecanismo de controle social em que a sociedade pode apoiar-se para procurar representar contra abusos e dilapidações ocorridas com o patrimônio público.

Bresser-Pereira (1997, p. 13) conceitua OS,

Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.

Bresser-Pereira e Grau (1999, p. 336), citam que a participação das OS, enquadra-se como um mecanismo de controle social na gestão de entidades prestadoras de serviços públicos, visando contribuir para o controle social enfocando a oferta de bens e serviços de interesse coletivo custeado pelo governo e a transparência na utilização dos recursos, além de observar a atuação do Estado no desempenho de suas funções sociais.

Bresser-Pereira (1997, p. 1) já citava a importância que teriam as organizações públicas não-estatais para o desenvolvimento do controle social, quando estava em tramitação à reforma administrativa, no governo Fernando Henrique Cardoso,

será fundamental o papel desempenhado pelas organizações públicas não-estatais. Estas serão instituições mais autônomas e responsáveis em termos administrativos, que constituirão objeto de controle de resultados pelo núcleo estratégico do Estado e de controle social direto pelas comunidades a que servem.

Deve haver o comprometimento do Estado em manter sempre aberto o acesso às informações gerenciais para as pessoas comuns, as instituições, as ONGs, as associações, as entidades de classe etc.

Outro mecanismo de controle que se deve fazer uso para acompanhamento das políticas públicas são os meios de divulgação, que variam de revistas, jornais públicos, outdoors, placas, rádios, televisão e outras formas de comunicação usuais.

De acordo com LRF em seu art. 48,

art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas destes documentos.

Porém o que está em evidência são os meios eletrônicos de divulgação dos atos públicos. Nos últimos anos as esferas de governo vêm utilizando esse modelo, que tem como principal objetivo dar ao público a transparência necessária ao acompanhamento das contas públicas em tempo real e com um custo baixo. Apesar de a limitação existir por parte daqueles que não dispunham de equipamentos.

O Portal da Transparência, no qual pode ser acessado pelo site [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br), é de iniciativa da CGU, é um portal do Governo Federal lançada em novembro de 2004, para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Visa aumentar a transparência e permite que o cidadão acompanhe e fiscalize como os recursos públicos estão sendo utilizado.

O site traz o seguinte recado aos cidadãos:

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Outros sites como [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br), vinculado ao TCU mantem um sistema fácil e descomplicado para o acesso e verificação das contas, contando até mesmo com contas relativas a convênios realizados entre os entes, transferências de recursos e relatórios de gestão fiscal.

Em relação às contas prestadas pelos municípios em Santa Catarina, tem-se o Portal do Cidadão, <http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br>, que traz em sua página inicial o seguinte enunciado:

O Portal do Cidadão é uma iniciativa do Tribunal de Contas do Estado voltada para o fortalecimento e o exercício da cidadania. O cidadão, como ator principal do cenário público, tem o direito e o dever de intervir nas políticas públicas, definindo as prioridades da sociedade e controlando os dispêndios governamentais.

Os dados são disponibilizados pelos gestores municipais ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e trazem informações sobre receita, despesas, dívidas públicas, servidores, licitações e contratos, cumprimento dos limites constitucionais e da LRF.

Segundo Ferreira (2006 p. 7), foram criados outros instrumentos democrático-participativos como o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular e o controle do orçamento público.

Já de acordo com Menezes (*apud* Platt Neto, 2005, p. 145), registra que os instrumentos para a prática do controle social podem ser da seguinte forma:

Tipo	Ator	Alvo
Voto	Cidadãos	Candidato
Impugnação de mandato eletivo	Cidadãos	Candidato e Juiz eleitoral
Plebiscito	Cidadãos	Legislativo e Executivo
Referendo	Cidadãos alistados	Legislativo e Judiciário
Denúncia de interferência do poder econômico/desvio e abuso de autoridade	Cidadãos eleitores	Juiz e Ministério Público
Impugnação de mandato eletivo	Candidatos; Partidos políticos; Ministério Público.	Candidato e Juiz Eleitoral
Inelegibilidade	Partido Político; Candidatos; Ministério Público.	Candidato e Juiz Eleitoral

Quadro 15 - Instrumentos de controle social.  
Fonte: Menezes (*apud* Platt Neto, 2005, p. 145).

Os instrumentos de controle citados acima são utilizados por organizações ou por particulares, visando atingir os detentores de cargos públicos quando alguma evidência de corrupção é verificada, ou atos futuros que causarão a não concordância com o bem estar e com a legalidade.

De acordo com Grazia (*apud* Ferreira, 2006 p. 33), um instrumento que pode ser considerado como uma das experiências de participação política popular de maior

sucesso em todo o Brasil é o chamado Orçamento Participativo – OP. O seu surgimento foi a partir da ação pública dos movimentos sociais nos anos 1970 e 1980, que buscava o controle social do orçamento e das políticas públicas.

Ferreira, (2006 p. 11) traz que o OP tem um papel de prestação de contas e controle social sobre a maneira de como serão utilizados os recursos orçamentários, como serão implementadas as obras e projetos e sobre a condução das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para as grandes massas da sociedade.

A CGU cita, em seu site, a importância social do OP:

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

OP visa ser um instrumento de democratização, que objetiva resguardar a participação da população na definição das prioridades para investimentos públicos, procurando fazer com que as decisões não fiquem apenas nas mãos dos governantes, que vez por outra não levam em consideração os interesses da população.

O OP mostra-se como um instrumento de gestão pública que aproxima a sociedade da administração, inserindo a sociedade nas discussões e deliberações em torno de uma gestão pública eficiente.

O Plano Diretor Participativo – PDP, é mais um instrumento de participação social que está previsto na Constituição Federal de 1988, incluindo o Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, sendo que para todos estão previstas a participação da popular.

A gestão democrática da cidade, como cita Vilani (2006, p. 100), tem por finalidade garantir “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

O processo de participação no plano diretor começa com o processo de elaboração e segue até a fiscalização, ou seja, implica na participação da sociedade nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas.

De acordo com Silva (2001, p. 35), o processo metodológico para a construção do PDP deve considerar em todas as suas etapas a promoção da saúde, o poder de

participação e envolvimento popular e a gestão democrática da cidade. Para tanto, cada setor da sociedade assume um papel fundamental no processo de elaboração.

Segundo Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, dentre as diretrizes apresentadas destaca, no seu art. 2º, inciso II, a participação popular como fator imprescindível na validação do plano diretor.

O processo de participação popular deve ocorrer antes, durante e após a elaboração do plano diretor. O que evidencia que o plano de uma cidade deve estar integrado com o planejamento participativo.

Outra ferramenta usada para incitar a participação social nas decisões dos governantes é a figura do Planejamento Estratégico Participativo – PEP.

Para Souto-Maior (*apud* Silva, 2004, p. 41), o PEP é conceituado como,

Uma metodologia que permite a organização pública ou privada sem fins lucrativos ou uma comunidade desenvolver e implementar disciplinada e participativamente um conjunto de estratégias, decisões e assuntos fundamentais, não só para sua sobrevivência, mas cruciais para sua eficácia, efetividade e progresso.

O PEP cria um ambiente favorável para uma interação social e uma discussão das alternativas e de suas eventuais consequências. Por meio do seu componente participativo, ele ajuda a sociedade a exercer pressão sobre os governantes, para que firmem suas atenções em questões prioritárias, voltado para aspectos humanos, sociais e culturais. Também auxilia no desenvolvimento ações e econômico-financeiras e a verificação de seus impactos regionais.

De acordo com Bugarin *et al* (2003, p. 175), já foi iniciada uma evolução na relação entre instituições públicas e processos sociais. Essas interações entre Estado e sociedade no Brasil, já não permite que os seus papéis sejam definidos de forma separada, pois possuem laços em muitas áreas, podemos destacar a cultura, que vem transformando o sentido de cidadania e responsabilização.

Segundo Karawejczyk *et al* (*apud* Silva, 2004, p. 42), processo participativo contribui para que a sua condição de cidadão seja utilizada pelo sujeito capaz de contribuir para a vida em sociedade, com ações concretas de cidadania. Isso inclui a formação e a participação do cidadão como sujeito social de direitos e deveres para a construção da democracia, tendo direito de acesso ao conhecimento, saber e aos

componentes culturais que o forjaram como um sujeito consciente e participante da vida social e política do seu país.

Os instrumentos e os mecanismos de controle social têm um objetivo, que é fazer com que o cidadão tenha o direito e a oportunidade de participar de decisões envolvendo o seu bem-estar e o de todos que compõe a sociedade.

Os cidadãos organizados, as ONG's, tem sido uma poderosa arma contra os abusos de poder de alguns governantes. Pois a interdisciplinaridade de conhecimentos é uma marca notável nessas organizações, que possuem pessoas preparadas nas mais diversas áreas do conhecimento.



### **3. OBSERVATÓRIOS SOCIAIS**

Os observatórios sociais são instituições presentes em vários municípios com o intuito de fazer valer a participação popular e guarda dos direitos dos cidadãos. Os serviços prestados a população são de grande valia para que esses direitos sejam respeitados e garantidos, as ações efetivas de controle social aplicadas por eles foi o foco da pesquisa realizada e exposta nos tópicos seguintes.

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Parece ser consenso que a administração pública tem o dever de se relacionar com honestidade e presteza perante aqueles que pagam seus impostos, contribuições e outras formas de receitas públicas. Os financiadores dos cofres públicos, o povo, legalmente se fazem representar pelos governantes eleitos.

Porém, os administradores públicos vez por outra estão envolvidos em escândalos de corrupção, como desvios de verbas, superfaturamentos em obras e fraude em licitações.

A partir desse quadro, a sociedade passou a se mobilizar e se organizar para fiscalizar e participar das decisões do Estado, tornando os atos administrativos presentes na realidade da população, não mais como atos internos da administração, mas fazendo valer o princípio da publicidade.

É nesse contexto que aparecem os Observatórios Sociais, com o intuito de promover a união e o espírito fiscalizador da sociedade. De acordo com o site do Observatório Social do Brasil – OSB, um observatório:

É pessoa jurídica de direito privado, de fins não econômicos regido pelo seu estatuto, pela Lei n. 9.790/99 e pelas disposições legais aplicáveis, podendo se configurar como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, com prazo de duração indeterminado.

Os observatórios sociais são marcados pelo apartidarismo de seus membros, apesar de algumas instituições apoiadoras possuírem vinculação político partidária, essa vinculação não é direta aos trabalhos realizados nos observatórios, tendo essas instituições um papel fomentador as atividades realizadas pelos observatórios.

Os Observatórios visam a formação de uma sociedade organizada, objetivando a conscientização a cerca da importância dos recursos arrecadados pelo Estado, assegurando à plena e total fiscalização e vigilância dos atos que resultem a participação efetiva da administração pública.

Apesar da auto-definição em relação ao apartidarismo, existe outro enfoque recorrentemente admitido, que é a figura do suprapartidarismo. Nele os agentes podem estar filiados a partidos políticos, porém adquirem grau ético e conscientização suficiente para atuar visando atingir as finalidades preconizadas pelos observatórios sociais.

A instituição dos observatórios sociais é realizada por cidadãos que não tem a pretensão de permanecer inerte a ação de agentes que tem a pretensão de se apropriar do patrimônio público, mobilizando e organizando a participação da sociedade, buscando a contenção de gastos desnecessários e a efetiva aplicação em situações que auxiliem todos os cidadãos, sem benefícios particulares ou desiguais.

O Brasil possui observatórios instituídos em muitos estados da federação, que buscam a alocação de recursos nas diversas áreas de utilidade pública, para isso os Observatórios realizam um processo de educação fiscal da população, para que no futuro todos os cidadãos possam monitorar o que repassam, por meio de impostos, aos governantes.

Como os observatórios tem um tempo de atuação bastante curto, alguns com data de fundação de 2011, eles estão atentos, principalmente ao preço que o produto é oferecido.

Sendo que alguns deles já possuem maturidade e estrutura para não ficarem atrelados apenas ao preço, mas também a qualidade dos produtos entregues a prefeitura, porém isso demanda tempo e experiência nas atividades de fiscalização e monitoramento dos poderes públicos.

O resultado da pesquisa sobre os observatórios será mostrado na sequência, abordando as dez entidades pesquisadas.

### 3.2 OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL – OSB

O Observatório Social do Brasil - OSB é uma instituição que nasceu em 2006, encontra-se na Rua Basilio Saltchuk, 388, centro, MaringáPR.

De acordo com seu sitio eletrônico, onde estão as disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre o observatório, o OSB é resultado do Movimento pela Cidadania Fiscal, criado em Maringá/PR, que de acordo com seu sitio eletrônico, pela iniciativa de representantes da sociedade civil organizada. Eles resolveram tomar atitudes para incentivar a cidadania e a ética, monitorando a aplicabilidade de recursos públicos, acompanhando as licitações e incentivando as ações de educação fiscal.

O movimento visa "despertar o espírito de cidadania fiscal pró-ativa, via a sociedade organizada, em cada cidadão, tornando-o atuante, na vigilância social em sua comunidade". Isso visa tornar “toda a sociedade brasileira consciente de seus deveres e direitos como contribuintes e cidadãos, praticando a vigilância social, assegurando a justiça social”.

OSB possui valores bem definidos, que são o apartidarismo de seus membros, a visão de longo prazo para suas ações, não visando apenas o bem estar das gerações presentes, mas também das futuras e o comprometimento com a justiça social.

O princípio norteador para as ações do OSB esta citado em seu sitio eletrônico, que é fazer a população e os políticos perceberem que a “justiça social só será alcançada quando todos os agentes econômicos recolherem seus tributos corretamente e os agentes públicos os aplicarem com ética e eficácia.”

A missão do OSB é, “estimular as cidades a criarem o seu próprio observatório social dotando-as com uma metodologia capaz de orientar o trabalho local, de maneira padronizada e integrada em Rede”.

Com a criação do OSB, o movimento foi institucionalizado e passou a disseminar a instalação de Observatórios Sociais tanto no Estado do Paraná como em outros estados, resultando na formação da rede de controle social, possuindo metodologias e ações integradas.

O OSB fez com que vários municípios do Brasil despertassem e manifestassem o interesse em instituir seus próprios observatórios, fazendo com que a experiência de Maringá possa ser aplicada em prol da sociedade em todo o Brasil

Ele objetiva fomentar e apoiar a consolidação da rede de controle social utilizando-se de apoio aos observatórios do país, visando aprimorar os procedimentos

de fiscalização e controle dos recursos públicos, além da disseminação de procedimentos de educação fiscal.

A instituição propõe em seu sítio eletrônico algumas ações a serem seguidas objetivando a fiscalização e a instituição dos observatórios para os municípios que desejarem fazer uso dessa excelente ferramenta contra a corrupção e os desvios dos recursos públicos, ferramentas essenciais para a transparência pública:

- 1) Identificação dos municípios cujas lideranças têm interesse na instalação do seu próprio Observatório;*
- 2) Capacitação da equipe técnica e suporte à gestão dos Observatórios locais;*
- 3) Monitoramento das ações dos Observatórios locais e emissão de certificado anual de validação;*
- 4) Elaboração e distribuição de macro-indicadores;*
- 5) Padronização das ações dos Observatórios;*
- 6) Gestão do sistema informatizado de monitoramento das licitações e manutenção do banco de dados;*
- 7) Fomento à participação das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios;*
- 8) Organização de eventos regionais e nacionais.*

Os idealizadores do projeto acreditam que por meio de mudança nos processos administrativos, vontade das pessoas que estão no governo em querer ajudar, aliada a uma gestão eficiente dos recursos públicos a realidade do país pode ser diferente, sendo que o resultado almejado é um governo com menos corrupção e mais recursos para investir em educação, segurança, saúde e outros projetos que os cidadãos necessitam.

O OSB é composto de uma rede, como citado em seu site, possuindo três observatórios no Estado de São Paulo, dois em Santa Catarina, um em Rondônia, um no Rio de Janeiro, 18 no Paraná, um no Pará e dois no Mato Grosso, totalizando 26 observatórios sociais em todo o Brasil, estes já implantados e gerando resultados para a sociedade.

Outros estão em fase de implantação, estando localizado em oito estados brasileiros, sendo três no Rio Grande do Sul, dois em Santa Catarina, um no Paraná, dois no Rio de Janeiro, dois no Mato Grosso do Sul, dois no Mato Grosso, um no Pará e dois em Rondônia.

### 3.3 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ - OSM

O OSM foi fundado em 10 de julho de 2006, Rua Basilio Saltchuk, 388, centro, Maringá/PR. Com o intuito de proporcionar ganhos na qualidade de vida dos cidadãos por meio da fiscalização na aplicação dos recursos públicos, de acordo com seu sítio eletrônico, onde estão disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre o observatório, o OSM tem por missão: “Proporcionar à sociedade oportunidades que promovam a coesão social, por meio da transparência na gestão dos recursos públicos.”

O município de Maringá passava por um período de corrupções em várias áreas, isso forçou a sociedade a se organizar para que fossem ouvidos os seus anseios, isso culminou com a criação de um órgão que pudesse fiscalizar e observar a conduta de seus agentes públicos.

Sendo assim criado o OSM, uma instituição sem fins lucrativos que conta com 73 participantes, incluindo a diretoria e três funcionários efetivos, além de oito estagiários. Eles atuam em diversas áreas, de acordo com o sítio eletrônico do OSM, como advogados, juízes, contabilistas, economistas, funcionários públicos federais e estaduais, empresários, estudantes e aposentados, sem filiação político partidária. Todos os integrantes, no início das atividades passaram por treinamento na CGU e TCU, para melhor compreenderem os processos públicos e licitatórios.

O imóvel é emprestado para uso do observatório e os móveis e equipamentos que compõem a instituição são alguns próprios e outros doados.

São marcadas reuniões semanais para decidir as metas de trabalho, acertar as tomadas de decisão e divulgação dos resultados.

Além dos voluntários que fazem com que a instituição tenha sucesso, ela conta com entidades que a apoiam que são, de acordo com o seu sítio eletrônico:

- 1) Universidade Estadual de Maringá
- 2) Melhor Comunicação
- 3) Arquidiocese de Maringá
- 4) TCU
- 5) Receita Federal
- 6) DB1 Informática
- 7) Receita Estadual
- 8) Justiça Federal
- 9) Federação das Indústrias do Estado do Paraná – FIEP

- 10) Proe Maringá
- 11) Rotary Club
- 12) Lions Club
- 13) Serviço brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas – SEBRAE
- 14) Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná – FACIAP
- 15) Ordem dos Advogados do Brasil – OAB;
- 16) Dentre outros

Dentre os principais resultados obtidos pela instituição pode-se destacar, como o primeiro trabalho realizado na área da saúde, onde foi detectado no preço licitado para o medicamento ácido acetilsalicílico – AAS, possivelmente um erro de digitação, ofertado pelo fornecedor com o preço de R\$0,009 por comprimido, havia sido registrado na ata pelo valor de R\$ 0,09. Um superfaturamento de 900%.

Nessa área o observatório conseguiu ajustar os preços máximos dos medicamentos com os preços de mercado, indicando a possibilidade de economia em várias medicações compradas pela prefeitura. Um exemplo de fato praticado pela Prefeitura que é citado no sitio eletrônico do observatório, descreve o caso da redução no preço do medicamento *tenoxicam 20mg*, que baixou de R\$ 3,588 para R\$0,045 após a análise do OSM, uma economia de 793,33%.

As ações do OSM estão dispostas no sitio eletrônico da instituição nas prestações de contas, elas têm uma larga extensão, fazendo do observatório um grande aliado da população quando o assunto é o controle e a fiscalização dos atos públicos.

No ano de 2008, segundo relatório de prestação de contas do OSM, para aquisição de uniformes escolares a instituição foi responsável por uma economia de R\$ 907.594,57 para os cofres públicos, resultante de licitação visando adquirir uniformes escolares, considerando a mesma quantidade.

Uniformes	2006	2008
Camiseta	438.861,67	213.281,90
Bermuda	517.931,50	211.499,60
Agasalho	867.066,20	491.483,30
Total	1.823.859,37	916.264,80

Tabela 1 - Preço dos uniformes em 2006 e 2008.  
Fonte: Prestação de contas do OSM 2008/2009.

A intervenção do observatório na compra, tanto de uniformes escolares como remédios e contratação de serviços, tem o apoio incondicional do SEBRAE e da Associação Comercial e Industrial de Maringá, são agendas periodicamente com os

empresários interessados, reuniões com consultores do SEBRAE para tirar dúvidas em relação à licitação e motivá-los a participar. 17% das empresas vencedoras participaram das consultorias ou receberam avisos de licitação via observatório.

Essa parceria com o SEBRAE visa preparar as micro e pequenas empresas para serem fornecedores de materiais ao setor público, aumentando a gama de fornecedores para estimular a concorrência e diminuir as incidências de licitações fraudulentas. Isso fez com que se reduzissem os preços propostos nas licitações municipais acarretando ganhos financeiros significativos aos cofres públicos, nas licitações de 2008 em comparação com as de 2007 foram ganhos de R\$ 1.380.500,00, de acordo com a tabela 2:

<b>Preço</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>
Preço Máximo	4.665.067,13	4.260.386,94
Preço Licitado	3.087.113,93	4.063.046,19
Redução na Licitação	1.577.953,20	197.340,75

Tabela 2 - Preço dos uniformes em 2006 e 2008.

Fonte: Prestação de contas do OSM 2008/2009.

Objetivando ainda o aumento no número de participantes nos certames, a Prefeitura mudou a forma de apresentação das amostras apresentadas no processo licitatório, antes todas as empresas participantes tinham que apresentar as amostras antes de acontecer o processo de compra, agora a apresentação das amostras é apenas para as vencedoras da licitação. Isto fez aumentar sensivelmente o número de participantes, como demonstrado em seu sítio eletrônico:

<b>Produtos</b>	<b>Antes</b>	<b>Agora</b>
Medicamentos	12	22
Merenda Escolar	10	16
Fornecimentos de pães	2	6
Peças de veículos	3	9

Tabela 3 - Número de participantes das licitações.

Fonte: Prestação de contas do OSM 2008/2009.

Já no ano de 2009 o OSM conseguiu a revogação de licitação que visava a compra de material de expediente com preços 45% diferentes para produtos iguais como esclarecido abaixo, resultando uma economia de R\$ 672.129,46.

Item	Qtde	Especificação	Valor máx p/ uni.	Valor máx total
03	10.000	Caderno de desenho e cartografia, com 96 folhas, espiral, capa e cartão duplex 230g/m <sup>2</sup> , folhas internas em papel off-set 63g/m <sup>2</sup> , tamanho mínimo de 275x200mm.	4,20	42.000,00
04	10.000	Caderno de desenho e cartografia, com 96 folhas, espiral, capa e cartão duplex 230g/m <sup>2</sup> , folhas internas em papel off-set 63g/m <sup>2</sup> , tamanho mínimo de 275x200mm.	2,88	28.800,00

Tabela 4 - Preço de cadernos iguais com valores diferentes.

Fonte: Prestação de contas do OSM 2008/2009.

No mesmo ano o OSM conseguiu intervenção no processo de compra 302/2009, também constante no relatório de prestação de contas de 2008/2009, que visava a compra de hortifrúti para merenda escolar, a parceria com o SEBRAE na consultoria de habilitação das empresas resultou em um aumento do número de concorrentes e a não desclassificação de nenhuma delas por falta de documentação. Por fim tiveram uma redução de R\$306.761,75 nos gastos com a compra. De acordo com a tabela 5:

Licitação visando à aquisição de hortifrúti	
1º) Processo 302/2009 Pregão 003/2009 Abertura 10/02/09	2º) Processo 302/2009 Pregão 076/2009 Abertura 07/04/09
12 Empresas participantes 6 desclassificadas 1 inabilitada	14 Empresas participantes Nenhuma desclassificada 1 inabilitada
Valor Máximo: R\$1.973.341,75	
Valor licitado: R\$1.448.566,00	Valor licitado: 1.141.804,25
Solicitação de anulação a pedido do OSM	

Tabela 5 - Preço da licitação de hortifrúti para merenda escolar.

Fonte: Prestação de contas do OSM 2008/2009.

Na licitação para contrato de serviços de manutenção de veículos do município, o OSM também obteve êxito na avaliação do processo.

O observatório questionou alguns detalhes burocráticos acerca do edital, obtendo a revogação da licitação e posterior recolocação do edital em validade os detalhes que foram ajustados.

Um deles foi o detalhamento do preço para cada serviço específico e não um preço apenas para todos os trabalhos realizados. O resultado positivo para os cofres públicos foi de R\$ 445.500,00. Outros aspectos relacionados ao processo estão apresentados no quadro 16.



<b>Antes</b>	<b>Agora</b>
Exigência de diversos tipos de serviços, com mesmos preços.	Um edital para cada tipo de serviço, com preços ajustados.
Exigiam-se muitos documentos no envelope de proposta de preço. Poucas ofertas de lances.	Documentação apenas no envelope de habilitação
Limitação de mercado com sede em Maringá	Prazo ao vencedor para se estabelecer em Maringá
Não tinha fiscal do contrato	Nomeação do fiscal do contrato.

Quadro 16 - Preço dos uniformes em 2006 e 2008.

Fonte: Prestação de contas do OSM 2008/2009.

O gestor público está autorizado pelo art. 67 da lei 8666/93, a determinar uma pessoa encarregada de realizar a fiscalização de cada contrato feito pela administração pública municipal, isto acontece em Maringá desde 18 de junho de 1999.

art. 67 - A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes.

O representante da administração tem o objetivo de acompanhar todos os passos do contrato, desde o estudo de viabilidade ou da necessidade da contratação até a efetiva entrega e armazenamento da mercadoria comprada. Podendo ser delegada, segundo o art. 67, a terceiros por razões de especificação de cunho técnico ou outra razão fundamentada.

No ano de 2009 mais uma vez a Secretaria de Saúde foi foco do observatório. Com a análise e acompanhamento das licitações o Município economizou R\$528.245,86 em um processo que objetivava a compra 64 medicamentos para os postos de saúde municipais. O resultado foi uma economia de 62,35% no ano de 2009 com relação ao valor comprado em 2005, considerando os mesmos remédios e as mesmas quantidades.

<b>Ano</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>
64 medicamentos adquiridos em comum (mesmas quantidades)	R\$1.375.423,28	R\$847.177,42

Tabela 6 - Preço de medicamentos, ano de 2005 em comparação a 2009.

Fonte: Prestação de contas do OSM 2008/2009.

O OSM obteve resultados também em relação à educação, pois das 96 escolas e centros de educação pertencentes ao Município, 25 não possuíam balança para pesagem dos hortifrúteis que recebiam, podendo gerar fraudes nas quantidades entregues sem ter como comprová-las. O resultado de uma reunião com os diretores das escolas, dos

centros e de representantes do observatório, culminou com a compra de balanças para serem postas em todas as escolas e centros municipais de educação.

De acordo com o na prestação de contas de 2008/2009, a limpeza das escolas e centros de educação como, remoções de árvores, roçadas e limpeza de canaletas e calhas é realizada por uma empresa terceirizada. O prazo em que eram realizados os serviços era determinado pela empresa contratada, muitas vezes a escola não precisava de tal trabalho, porém a empresa prestava o serviço e cobrava por isso. Depois da intervenção do OSM, os serviços são realizados a partir da solicitação das diretoras, conforme as necessidades.

Aliado aos resultados alcançados, citados anteriormente, o OSM também conseguiu avanços com relação a acondicionamentos de mercadorias em almoxarifados, controle e fiscalização da frota de veículos da Prefeitura, informatização do sistema de saúde, controle dos gastos de diárias e produção de vereadores e outras ações que o observatório realiza junto à comunidade visando à participação da comunidade nas ações de fiscalização, monitoramento dos gastos públicos.

### **3.4 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ITAJAI – OSI**

O OSI é um dos mais atuantes do Estado de Santa Catarina, ele foi fundado em 16 de dezembro de 2008.

De acordo com seu sitio eletrônico, onde estão as disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre o observatório, o art. 1º do seu estatuto, ele está instituído como uma entidade sem fins lucrativos, destinado a promover a cidadania, a participação coletiva e a cultura, sediada na Rua José Ferreira da Silva, nº 43, centro, Itajai/SC.

A OSI surgiu em função da enchente de 2008, quando foi decretada situação de emergência no município, acarretando grande número de contratações por parte da prefeitura, sendo grande parte delas sem licitação.

O principal objetivo do observatório, segundo seu sitio eletrônico, é fazer o controle da qualidade dos gastos públicos do município e promover a educação fiscal. Verifica-se três grandes causas trabalhadas pelo observatório: o combate à corrupção, a exigência de transparência na gestão pública e a educação para a cidadania.

De acordo com o seu sítio eletrônico, o OSI pretende mudar o ideal de indiferença que reina entre os munícipes e da impotência das pessoas, das empresas e entidades, que não conhecem, nem mesmo superficialmente, os mecanismos de exercício da cidadania fiscal e os meios de controle da aplicação dos recursos públicos.

A sua missão é “ser um instrumento educativo e de elevação da consciência fiscal do cidadão itajaiense”. Procurando atuar como uma instituição de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações vinculadas aos órgãos públicos, relacionando a aplicação dos recursos, ao comportamento responsável dos agentes públicos, evitando deixar de lado a qualidade e a razoabilidade na prestação de serviços essenciais.

A visão do OSI passa por uma atenção a consciência e educação dos munícipes, fazendo da participação algo enraizado na cultura e na forma de pensar do povo, por meio de uma educação fiscal de qualidade., como se pode deduzir da visão assumida pela instituição:

Visão: Poder levar nossa comunidade à plena consciência da importância dos tributos e ao pleno exercício da cidadania, de forma responsável e inovadora, assegurando-lhe participação e proporcionando-lhe uma sólida Educação Fiscal.

O OSI que conta com três estagiários, um coordenador, cinco membros do conselho de administração, três membros do conselho fiscal, 25 voluntários, dentre advogados, contabilistas, administradores de empresa, comerciantes, sindicalistas e pessoas com outras formações, tornando interdisciplinar o corpo funcional.

O imóvel onde funciona o OSI é alugado, e todos os seus bens resultam de empréstimos e doações.

O conselho de administração se reúne mensalmente, o conselho fiscal e a assembleia geral reúnem-se uma vez ao ano, para decidir as metas e pontos de atuação para o próximo ano. Os meios de mobilização de que faz uso o observatório são as convocações a população, feitas regularmente, com antecedência, por meio da internet e de jornais de circulação regional.

A maneira que o OSI utiliza para se comunicar com a população é por meio de relatórios quadrimestrais, que são encaminhados por e-mail as pessoas cadastradas, além de promover reuniões de esclarecimento das ações do observatório.

Além dos voluntários, dirigentes e a população civil que fazem com que a instituição tenha sucesso, ela conta com entidades que apoiam suas ações, algumas

parceiras estão desde a sua fundação, outras se incorporaram ao trabalho no decorrer das atividades, são elas,

1. Associação Empresarial de Itajaí;
2. Câmara de Dirigentes Lojistas de Itajaí;
3. Associação Intersindical Patronal de Itajaí;
4. Sindicato dos contabilistas de Itajaí e região;
5. Sindicato do comércio atacadista de Itajaí;
6. OAB.

Sendo que ainda tem o apoio de mais de três dezenas de entidades, empresas e outras instituições de menor porte, mas nem por isso menos importante.

Os principais resultados alcançados foram relatados pelos membros do observatório como sendo:

1. *Maior participação de empresas nos certames licitatórios;*
2. *Quebra da cultura do secretismo reinante no funcionalismo público;*
3. *Monitoramento presencial de mais de 400 licitações e contratos todos os anos;*
4. *Acompanhamento da entrega de materiais nos almoxarifados;*
5. *Monitoramento da execução de obras e entrega de serviços;*
6. *Realização de palestras e ações de Educação para a Cidadania nas escolas;*
7. *Reconhecimento do trabalho por parte da sociedade;*
8. *Proposição de representações junto ao Ministério Público, inclusive duas ações civis públicas por atos de improbidade;*
9. *Auxílio na implantação de cinco Observatórios Sociais em Santa Catarina (Florianópolis, Itapema, São Joaquim, Blumenau e Brusque). Sendo alguns ainda em formação.*

O observatório não enviou exemplos de ações concretas e atuantes da análise das licitações e monitoramentos de obras e palestras. Ele se prendeu a divulgação de ações gerais.

Porém as ações do OSI perante a análise de situações conflitantes fez o observatório ser respeitado perante a população não apenas do seu Município, mas transpondo as suas fronteiras, tendo participações na implantação de outros observatórios no Estado.

### 3.5 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CASCAVEL – OSC

De acordo com seu sítio eletrônico, onde estão disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre o observatório, OSC é uma ONG formada por representantes das mais diversas forças organizadas.

O OSC compõe a Rede da Cidadania Fiscal, que teve origem em Maringá. Foi fundado em 12 de novembro de 2008, e registrado em cartório em 18/12/2008. Situado na Avenida Toledo, 247, centro, Cascavél/PR.

Ele tem como missão aproximar a comunidade dos atos administrativos, principalmente no que se refere à aplicação do dinheiro público. Auxiliando a comunidade na fiscalização e instituições de controle visando à manutenção da ética e razoabilidade em relação aos gastos públicos.

A visão do OSC, segundo o seu sítio eletrônico é “Ser uma entidade efetiva na defesa do uso adequado dos recursos públicos.”

Um dos objetivos do observatório, de acordo com seu sítio eletrônico, é incentivar a criação de eventos artísticos e culturais que possam contribuir para a criação e o aumento da cultura, cidadania fiscal e aumento dos usos das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos.

A participação dos cidadãos se manifesta por meio de denúncias e atos que façam os governantes refletirem sobre suas atitudes é o principal trabalho mobilizador realizado pelos observatórios.

O OSC é uma instituição sem fins lucrativos que conta com 20 participantes, sendo compostos de empresários atuantes e profissionais liberais, advogados, contadores, administradores de empresas e economistas.

Os bens móveis e imóveis do observatório são cedidos por instituições que apoiam suas funções, já os equipamentos são próprios da instituição.

As reuniões são rotineiras, marcadas com datas definidas para deliberar sobre ações que serão tomadas visando ampliar a participação da sociedade, com o intuito de angariar novos membros, e o engajamento de instituições fora do observatório (faculdades, clubes de serviços, rotary, e outras entidades)

Os meios de mobilização utilizados pelo observatório estão baseados na prestação de contas em diversas entidades, bem como apresentações e divulgação do que são seus objetivos nas entidades apoiadoras como Rotary, e outras associações.

Além dos voluntários que garantem a efetividade de atuação, ela conta com entidades que a apoiam que, de acordo com o seu sitio eletrônico são elas:

Associação Comercial e Industrial de Cascavel;

1. Álvaro Largura;
2. Bob's;
3. Instituto Globoaves;
4. Fiep;
5. Loja Maçônica Acácia do oeste I;
6. Loja Maçônica Acácia do oeste II;
7. Loja Maçônica Consciência e Trabalho;
8. Loja Maçônica Cavaleiros de York;
9. Loja Maçônica Construtores da Harmonia
10. Loja Maçônica Luz e Fraternidade;
11. Loja Maçônica Luz e Esperança;
12. Loja Maçônica Vigilantes do Oeste;
13. Loja Maçônica Universitária de Cascavel;
14. Pedreira Rio Quati;
15. Sincovel;
16. Univel.

Os principais resultados são alcançados pela instituição, decorrentes de fiscalização e monitoramento das compras, licitações e outros atos realizados pela prefeitura municipal estão listados em seu sitio eletrônico como sendo,

1. Parceira com a Universidade Estadual do Oeste do Paraná para convênios em cursos de extensão;
2. Convênios para fornecimento de equipamentos de informática;
3. Participação na comissão organizadora do 7º seminário estadual de educação fiscal;
4. Parceria com o núcleo regional de educação – concurso de redação/oratória;
5. Parcerias técnicas com Companhia Paranaense de Energia, Companhia de Saneamento do Paraná e Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Paraná;
6. Acompanhamento de licitações – análise de editais, de preços praticados e formas e prazo de entregas;
7. Áreas de saúde – visitas almoxarifados
8. Prestação de contas prefeitura – 1º quadrimestre

9. Denúncias à promotoria pública;
10. Decretação do OSC como entidade de utilidade pública.

Os resultados significativos que o observatório obteve envolvem mudança nos pregões eletrônicos, com mais participação de empresas, diminuição de produtos entregues fora das especificações, postura ética na administração pública, com o objetivo de tornar mais rigorosa as ações contra empresa inidôneas, e conseguir maior participação da sociedade no que diz respeito aos cuidados com o erário público.

### **3.6 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU – OSFI**

O OSFI, de acordo com seu sítio eletrônico, onde estão as disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre o observatório, foi fundado em 15 de setembro de 2009, uma instituição sem fins econômicos, a assembleia de constituição do OSFI foi realizada na sede da Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu – ACIFI, onde tive a aprovação e constituição do estatuto social do Observatório e eleição da primeira diretoria. Está situado na Rua Padre Montoya, 490, sala 03, centro, Foz do Iguaçu/PR.

As conversas e reuniões para a criação do OSFI tiveram início em julho de 2009 na sede da Receita Federal de Foz do Iguaçu, com a idealização do Conselho da Mulher Empresária e Executiva.

Desde que começaram as conversas para implantação houve participação dos representantes de entidades governamentais e da sociedade civil organizada, além das citadas anteriormente, também a Delegacia da Receita Federal, o Iguassu Convention e Visitors Bureau, Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas no Estado do Paraná, o Hotel Tarobá, o Centro Ótico, e o Conselho Regional de Contabilidade do Paraná.

O foco de atuação do OSFI, de acordo com o seu sítio eletrônico, é “monitoramento da aplicação dos recursos públicos da administração pública direta e indireta de Foz do Iguaçu, em paralelo a ações de educação fiscal.”

A missão do OSFI é “Atuar para garantir a eficiência na aplicação dos recursos públicos, através da promoção da cidadania fiscal e do controle social. A visão do observatório está fundada em “Acompanhar o desenvolvimento da administração pública, exercendo o direito cidadão de influenciar as políticas públicas em prol do interesse coletivo.”

Com o objetivo de atuar como entidade de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de dados e informações sobre os atos de entidades e órgãos públicos com relação à aplicação dos recursos, ao comportamento ético dos agentes público e dirigentes, e a qualidade dos serviços prestados a população.

De acordo com o sitio eletrônico da instituição, ela também visa estimular a participação da sociedade civil, tornando-a organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social.

A instituição conta com 30 participantes, contando com cinco pessoas no conselho administrativo, três no conselho fiscal, dois funcionários e aproximadamente 20 voluntários cadastrados.

Os componentes do OSFI têm passado por encontros e discussões sobre o futuro das atuações dos observatórios sociais em todo o Brasil, como Encontro de Cidadania Fiscal e Controle Social em 2009, Reunião da Rede de Observatórios Sociais do Brasil em 2010. Além da participação no programa De Olho Vivo no Dinheiro Público, com a capacitação de conselheiros municipais e agentes públicos, parceria da CGU e com a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu e o apoio ao concurso cultural de educação fiscal que acontece nas escolas do Município.

A instalação onde se encontra o observatório esta situado em um prédio da ACIFI e seus bens imóveis também são cedidos por ela, e outros comprados pelo próprio observatório.

A instituição possui entidades que o sustentam, tanto com material humano, recursos e apoio em suas empreitadas, de acordo com o seu site,

1. Faculdades Anglo-Americana;
2. Rotary Club Foz do Iguaçu;
3. Itaipu Binacional;
4. ACIFI
5. Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil – SICOOB
6. De Paula Contadores Associados
7. FozNet
8. Makropel
9. ACIF
10. Receita Federal
11. Susana Brasil – Trafor



12. Encopel Papelaria
13. Net Telecomunicações
14. Outras instituições.

Os resultados obtidos pelo observatório estão expostos nos relatórios de gestão que a instituição publica em seu site.

O OSFI está utilizando um programa acessível a todos os cidadãos que dele precisem, porém será mais acessado por empresários, pois ele objetiva colocar em seu conteúdo todas as unidades organizacionais da PMFI, que já está implantado. Está em implantação o cadastro de todas as empresas do Município, separadas por categorias, bem como as licitações lançadas pela Prefeitura, visando ampliar a gama de concorrentes participantes dos certames.

Está concluído também o Projeto de Educação Fiscal, que visou a formação da equipe de trabalho e o desenvolvimento do material para palestras nos campus da Universidade Unioeste, as palestras começaram em maio de 2010.

O OSFI faz como os outros observatórios mostrados, o acompanhamento das licitações que são realizadas no município, para isso ela utiliza a sistemática mostrada no fluxograma abaixo, mostrada em seu sitio eletrônico,

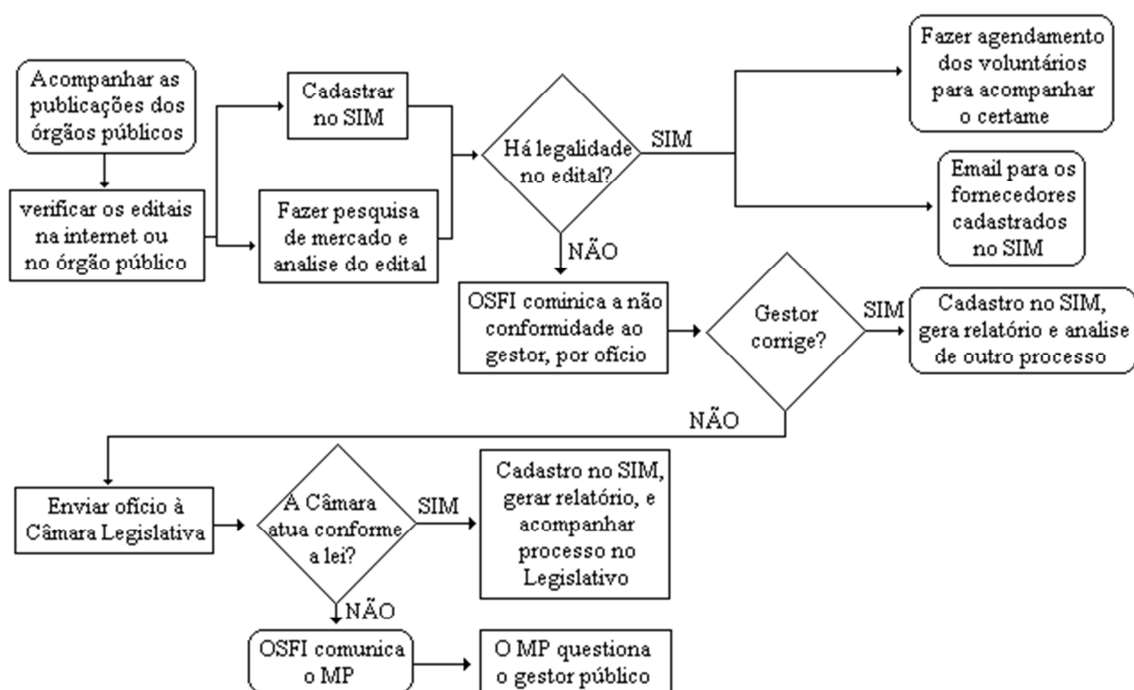


Figura 2 - Fluxograma de análises das licitações.  
Fonte: Prestação de contas do OSFI 2010.

O OSFI acompanhou as licitações no ano de 2010 em várias áreas, desde passagem aéreas à compra de cadeiras, algumas como, por exemplo, o material de escritório tivera uma economia de 49%, passou de R\$ 50.000,00 para R\$25.4380,00, representando um valor expressivo para a economia do Município, que pode empregar o restante em outros assuntos de interesse da comunidade.

Analisando o quando abaixo, verifica-se que o total de economia nas compras dos materiais listados foi de R\$ 263.336,00.

No tabela 7 estão às economias feitas, a partir das intervenções do observatório nas licitações:

<b>Objeto</b>	<b>Preço no edital</b>	<b>Preço licitado</b>	<b>Economia</b>	<b>Redução</b>
Móveis escolares	541.500,00	329.360,00	212.140,00	39%
Ar condicionado	49.000,00	8.930,00		54%
Mesas e armários		10.630,00		
Cadeiras		2.816,00		
	Total	22.376,00	26.624,00	
Material escritório	50.000,00	25.438,00	24.562,00	49%
<b>Total das economias</b>			263.336,00	

Tabela 7 - Economia nos valores das licitações.

Fonte: Prestação de contas do OSFI 2010.

A ação do observatório não se restringiu as licitações, ele se estendeu a diversas áreas, enviando ofícios para a Prefeitura municipal, visando à fiscalização e observação de procedimentos e atos realizados pelo gestor público, conforme pode-se notar pelo conteúdo mostrado no quadro 17:

<b>Solicitação ao(a)</b>	<b>Nº Protocolo</b>
Prefeito Municipal	<p>Autorização para visita técnica aos almoxarifados;</p> <p>Relação das unidades organizacionais da Prefeitura;</p> <p>Solicitação de informações sobre a homologação de 03 processos licitatórios modalidade pregão eletrônico, para empresa declarada inidônea pelo Tribunal de Contas de São Paulo;</p> <p>Relação de todas as subvenções que a Prefeitura concede a instituições;</p> <p>Solicitação para publicação de atas de todos os processos licitatórios no Diário Oficial;</p> <p>Solicitação de cópia dos comprovantes de entrega de cartas convites em processo licitatório do programa Foz Habita;</p> <p>Solicitações sobre o quadro de cargos comissionados da Prefeitura.</p>
Presidente da Câmara Legislativa	<p>Solicitação de comprovantes de entrega de carta convite e ata de processo licitatório à Câmara Legislativa;</p> <p>Solicitação de informações sobre o quadro de cargos comissionados da Câmara Legislativa.</p>
ACIFI	Resposta à solicitação da ACIFI, para desenvolvimento de estudo e propostas para reajustamento da taxa de coleta de resíduos sólidos.
Conselhos municipais	Solicitações para participar das reuniões dos Conselhos Municipais.
Diretor Geral brasileiro Itaipu Binacional	Solicitação à Itaipu Binacional, para premiação do Concurso Cultural do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, realizado pela CGU e organizado pela Prefeitura.

Quadro 17 - Ofícios enviados em 2010.  
Fonte: Prestação de contas do OSFI 2010.

A análise do Edital nº 028/2010, que tinha por objeto a aquisição de eletrodomésticos, equipamentos industriais, móveis de escritórios, inversores e rádios de comunicação para uso em diversas secretarias municipais.

O OSFI pediu esclarecimentos sobre vários pontos do edital, como informar em quais Secretarias serão colocados os materiais comprados. Também solicitaram a real necessidade de aquisição e qual a utilidade de tais bens.

No relatório de análise do Edital nº 028/2010 o OSFI pede para a Prefeitura, justificar o excesso de especificações na compra de alguns produtos que levam ao detalhamento excessivo de produtos e restringem a concorrência.

O item 10 do edital cita a especificação dos aparelhos celulares, que tem por fim premiar os alunos de escolas municipais em virtude de participação no projeto de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis. O observatório pede esclarecimentos acerca do grande detalhamento do produto que diz no edital:

“Aparelho celular modelo MP 10 SLIM, com TV analógica móvel, 2 chips simultâneos, Bluetooth, rádio, MP3, MP4 player, tela 2.8” LCD e alto falante estéreo.”

Como citado anteriormente acredita-se que o excessivo detalhamento da mercadoria faz com que poucas empresas tenham o produto, tornando a licitação, praticamente, direcionada aqueles que trabalham especificamente com tal mercadoria, inviabilizando a concorrência.

Sendo que os observatórios tem que ter atenção na especificação de um aparelho verificando se o produto com poucas especificações atende ao fim a que é necessitado pela instituição pública.

Outros itens do mesmo edital foram contestados pelo OSFI, solicitando esclarecimentos acerca de possíveis direcionamentos de marcas e produtos com excessiva especificação.

Os itens 03 e 04 do mesmo edital, que tratam da compra de câmeras digitais, direcionam o processo licitatório por meio da linha Cyber-shot, uma marca registrada da Sony, além de um grande detalhamento técnico sobre os produtos, como o exemplo citado abaixo encontrado na prestação de contas de 2010.

Item	Produto
03	Câmera digital 7.0 mega pixels, maquina fotográfica digital, <u>linha: cyber-shot</u> ; zoom óptico: 10x; lcd:3,0 polegadas; flash: automático, sincronização lenta, desligado, forçado, redutor de olhos vermelhos; funções: estabilizador de imagem, detector de face, timer; equivalência com 35mm:38 – 380mm; velocidade do obturador: ¼ - 1/2000s; isso: 3200, 800, automático, 1600, 200, 400, 100; sensor: ccd; sistema operacional compatível: Microsoft Windows, Apple Mac os; armazenamento, energia e conexão; memória interna: 31mbytes; cartão de memória compatível: memory stick duo pro, memory stick duo; fonte de energia: bateria de lithium.
04	Câmera digital resolução: 8.1 mega pixels, maquina fotográfica digital, <u>linha: cyber-shot</u> ; zoom óptico: 10x; lcd:3,0 polegadas; flash: automático, sincronização lenta, desligado, forçado, redutor de olhos vermelhos; funções: estabilizador de imagem, detector de face, timer; equivalência com 35mm:38 – 380mm; velocidade do obturador: ¼ - 1/2000s; isso: 3200, 800, automático, 1600, 200, 400, 100; sensor: ccd; sistema operacional compatível: Microsoft Windows, Apple Mac os; armazenamento, energia e conexão; memória interna: 31mbytes; cartão de memória compatível: memory stick duo pro, memory stick duo; fonte de energia: bateria de lithium.

Quadro 18 - Especificação de câmeras fotográficas  
Fonte: Prestação de contas do OSFI 2010

O item 06, que trata de aquisição de moveis, e o 09, que diz respeito a compra de conversores, e o item 12, aquisição de rádios portáteis, também foram alvo das análises do observatório, pois elas direcionavam as marcas a fiel descrição de produtos já

existentes no mercado, inutilizando a concorrência pela especificação detalhada e impossível fornecimento do produto solicitado.

### **3.7 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ILHA BELA – OSIB**

O Observatório Social de Ilha Bela – OSI é uma ONG fundada em junho de 2010, de acordo com seu sitio eletrônico, onde estão as disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre o observatório, objetiva monitorar a aplicação de recursos públicos, acompanhando as licitações, visando sua qualidade e transparência, e também promover ações educacionais para conscientizar a sociedade sobre a importância da cidadania fiscal. O OSIB é ligado à rede do OSB é fruto do Movimento pela Cidadania Fiscal.

O objetivo principal do OSIB é a de fiscalizar a qualidade da aplicação dos recursos públicos, acompanhando as licitações, visando à qualidade e a transparência na gestão pública. O OSIB também visa a promover ações educacionais para fazer despertar na população a consciência e a capacidade de entendimento da importância social que os tributos podem realizar para atender as necessidades públicas e proporcionar os meios de controle, por parte da sociedade.

O fundamento metodológico para a fiscalização das licitações segue um rito esquematizado no fluxograma citado, começando com o cadastro das empresas no programa SIM, que é utilizado para colocar as empresas em contato com a licitação de sua área de atuação, sendo que já passam de 150 cadastradas no programa de acompanhamento dos certames, o SIM, passando pela análise das licitações, chegando ao final do ciclo com a verificação do pagamento ao licitante vencedor.

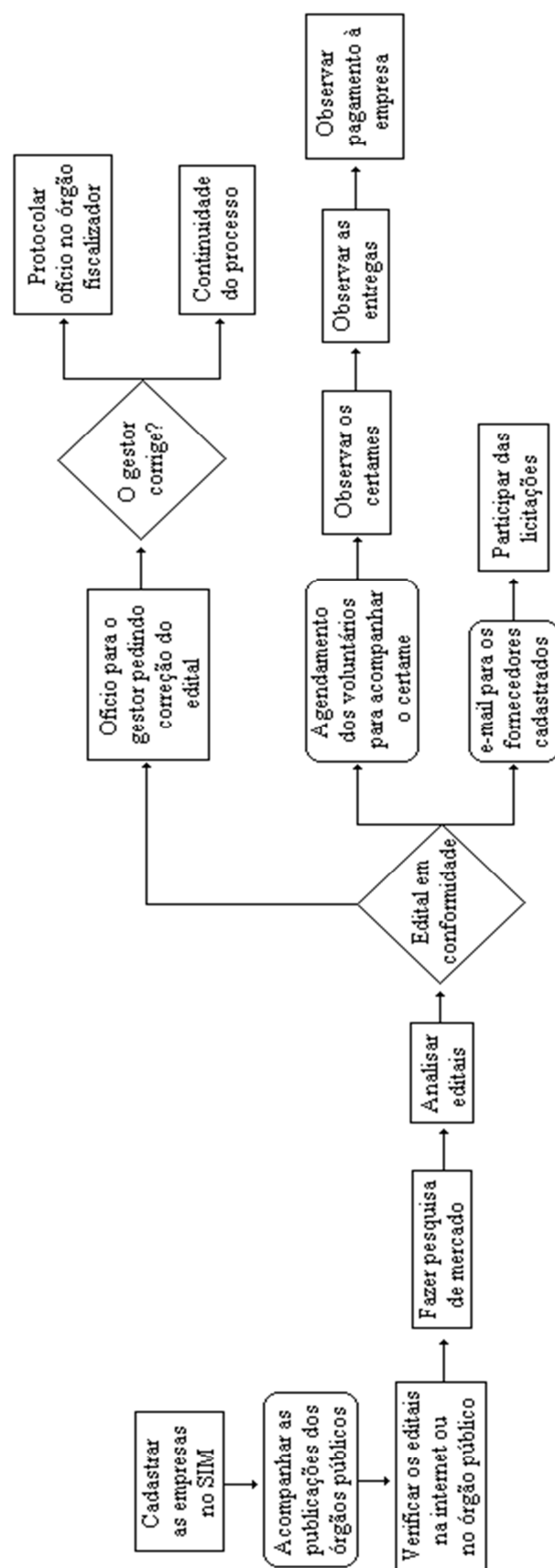


Figura 3 - Fluxograma de análise das licitações.  
 Fonte: 1º Relatório Quadrimestral 2011.

O OSIB, uma instituição sem fins lucrativos que conta com 17 participantes, sendo eles atuantes em diversas áreas do conhecimento, como contadores, advogados e outros.

Os Bens e os imóveis do Observatório são próprios, sendo eles doados pelas instituições que apoiam suas ações.

As instituições que apoiam a entidade em suas ações de fiscalização e garantem a manutenção de suas atividades são:

1. Associação de Amigos do Bairro do Retiro de Ilhabela;
2. Associação Comercial e Empresarial de Ilhabela;
3. Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Ilhabela;
4. Associação de Hotéis Bares e restaurantes de Ilhabela;
5. Associação Amigos Associados de Ilhabela;
6. Associação dos Moradores e Amigos dos Bairros Itaquanduba e Itaguaçu;
7. Associação Protetora de Animais de Ilhabela;
8. Espaço Pés no chão;
9. Loja Maçônica Esperança de Ilhabela;
10. Associação dos Amigos do Siriuba I;
11. Associação Escoteiros do Mar;
12. Associação dos Esportistas de Ilhabela;
13. Associação Sementes do Futuro;
14. Instituto Ilhabela Sustentável;
15. OAB;
16. Pindá Iate Clube Ilhabela.

Os principais resultados alcançados pela instituição estão detalhados em quadros explicativos no seu relatório de gestão do primeiro quadrimestre de 2011.

O total de análises diz respeito a várias compras de produtos e serviços prestados a Prefeitura e Câmara Municipal. No total foram 37 licitações monitoradas, sendo,

1. 08 na forma de pregão presencial;
2. 04 tomadas de preço;
3. 24 licitações na modalidade convite;
4. 01 concorrência.

As licitações em que o OSIB teve interferência e obteve êxito, com análise técnica e fiscal, na redução de preços estão relatadas em sua prestação de contas.

Licitações utilizando a modalidade de pregão presencial:

<b>Data</b>	<b>Edital</b>	<b>Objeto</b>	<b>Redução em relação ao edital</b>
18/03/2011	01/2011	Aquisição de ração animal	1.695,00
19/04/2011	03/2011	Locação de veículo tipo Van	68.400,00
25/04/2011	04/2011	Compra de retroscavadeira	37.000,00
06/05/2011	05/2011	Compra de merenda escolar	112.635,00
06/05/2011	07/2011	Aquisição de Van	1.000,00
09/05/2011	08/2011	Aquisição de poste decorativo com luminárias	47.000,00
Total de economia			267.730,00

Tabela 8 - Análise das licitações na modalidade pregão presencial.

Fonte: 1º Relatório quadrimestral 2011.

Percebe-se que a modalidade de licitação analisada na tabela 8, o observatório conseguiu êxito em várias ações, gerando uma economia de R\$267.730,00.

Têm-se além de pregões presenciais, outras modalidades de compra que a Prefeitura utiliza, porém com menos volume de negociações, abaixo estão listadas as economias que o observatório conseguiu com sua análise e participação nas etapas do processo licitatório.

Licitação envolvendo a modalidade tomada de preço:

<b>Data</b>	<b>Edital</b>	<b>Objeto</b>	<b>Redução em relação ao edital</b>
20/01/2011	01/2011	Infraestrutura nas ruas do Bexiga e Itaquaduba	11.269,36
15/03/2011	02/2011	Construção e ampliação do complexo cais turístico de Ilhabela	159,09
11/05/2011	07/2011	Pólo de educação integrado de Ilhabela – Fase II	Impugnada
Total de economia			11.428,45

Tabela 9 - Análise das licitações na modalidade tomada de preço.

Fonte: 1º Relatório quadrimestral 2011.

Na modalidade tomada de preço o observatório conseguiu a interferência em três licitações, resultando uma economia de R\$11.428,45, sendo que houve uma impugnação de edital.

Licitação na modalidade carta convite houve apenas uma intervenção positiva por parte do observatório.

<b>Data</b>	<b>Edital</b>	<b>Objeto</b>	<b>Redução em relação ao edital</b>
13/05/2011	03/2011	Compra de câmeras de segurança	5.010,00
Total de economia			5.000,00

Tabela 10 - Análise das licitações na modalidade carta convite.

Fonte: 1º Relatório quadrimestral 2011.



Com apenas as intervenções analisadas na tabela 10, os valores economizados pela presença do observatório, envolvendo as modalidades de licitação analisadas temos:

<b>Modalidade de licitação</b>	<b>Economia</b>
Pregão Eletrônico	267.730,00
Tomada de Preço	11.428,45
Carta convite	5.000,00
Total	284.168,45

Tabela 11 - Economia por modalidade de licitação.

Fonte: 1º Relatório quadrimestral 2011.

Analisando os procedimentos de contas citados acima, a economia para os cofres públicos está na casa de R\$ 284.168,45.

Tomando por análise dos totais de rentabilidade que o observatório conseguiu levantar no primeiro quadrimestre de 2011, tem-se um ganho de R\$408.548,32, como exibido no relatório disposto em seu sitio eletrônico, a modalidade pregão presencial foi a que teve maior economia, até mesmo, por ser a mais utilizada nas aquisições, pela sua celeridade e dinamismo na realização do processo licitatório. O quadro abaixo apresenta a forma como está disposto no site da instituição,

<b>Valores das licitações analisadas – Prefeitura</b>			
Modalidades	Máximo	Licitado	% redução
Convite	45.000,00	39.000,00	11%
Pregão presencial	1.356.824,41	1.081.059,00	20%
Tomada de preços	1.993.410,31	1.860.627,40	7%
Total	3.350.234,72	2.941.686,40	

Diferença entre o máximo e o valor licitado: 408.548,32

Tabela 12 - Economia de valores nas licitações municipais.

Fonte: 1º Relatório quadrimestral 2011.

Além das ações já realizadas e em andamento, o OSIB possui ações programadas para o restante do ano de 2011, sendo elas:

1. Monitoramento das licitações da prefeitura e da câmara de vereadores;
2. Programa de captação de voluntários;
3. Programa de captação de recursos;
4. Projeto Educação Cidadã nas escolas, na Educação de Jovens e Adultos.

O OSIB conseguiu por meio do projeto de acompanhamento das licitações e inclusão delas no sistema SIM, promover uma maior interatividade entre as empresas, a

população e o governo, trazendo a conhecimento público as necessidades de aquisição por parte da Prefeitura.

As ações de educação escolar e comunitária realizadas pelo observatório fazem com que a população tenha acesso a seus direitos e faça valer a sua participação nos rumos que o Município de seguir.

### **3.8 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE APUCARANA – OSA**

O OSA foi fundado em 24 de maio de 2010, instalado na Rua Oswaldo Cruz, 510 - 3º andar, sala 302, Apucarana/PR. De acordo com seu sitio eletrônico, onde estão as disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre o observatório, ele é caracterizado como uma pessoa jurídica de direito privado, de fins não lucrativos e é configurada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, com prazo de duração indeterminado. Visando promover qualidade de vida aos seus munícipes, a fiscalização e monitoramento na aplicação dos recursos públicos.

O OSA tem como objetivo, de acordo com seu sitio eletrônico, atuar como instituição de apoio à sociedade visando auxiliar a pesquisa, análise e divulgação de informações relativas a aplicação de recursos pelos órgãos públicos, possibilitando que a sociedade exerça o direito de influenciar as políticas públicas que afetam a comunidade.

Outra característica do OSA é o incentivo a população visando de angariar voluntários para as ações educativas e operacionais contra a corrupção, favorecendo a transparência pública.

O OSA foi criado como uma instituição sem fins lucrativos que conta com 25 participantes, sendo eles atuantes em diversas áreas do conhecimento, responsáveis por aplicar ao Observatório as suas finalidades.

No quadro organizacional da instituição existem três pessoas responsáveis pelo conselho de administração, três conselheiros fiscais com seus respectivos suplentes, coordenadoria e os voluntários que prestam apoio operacional e administrativo quando preciso.

São marcadas reuniões semanais, todas as quartas-feiras para decidir as metas de trabalho, busca e divulgação de resultados e maneiras de buscar novas parcerias.

As pessoas e entidades que tornam real a existência do OSA, não estão restritas aos voluntários e administrativos que pertencem a seus quadros funcionais, ela necessita

da ajuda de instituições fortes e com visão de mundo mais apurada, aquelas que apoiam os projetos do observatório são:

1. Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Apucarana;
2. SICOOB;
3. Lions Club;
4. Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana – FECEA;
5. Sindicato das Indústrias do Vestuário de Apucarana;
6. Associação das Indústrias de Bonés e Brindes de Apucarana;
7. FIEP;
8. Associação brasileira dos Fabricantes de Bonés de Qualidade;
9. Lojas Maçonicas;
10. Rotary Club;
11. Sindicato do comércio varejista de Apucarana;
12. Faculdade de Apucarana;
13. Unimed;
14. OAB

Os resultados conseguidos pelo observatório no ano de 2011 foram expressivos, e estão relatados em sua prestação de contas acessível no sítio eletrônico do OSA.

O OSA acompanhou a entrega de materiais de informática no almoxarifado da Prefeitura, constatando que o equipamento é prejudicado no armazenamento e distribuição dos produtos adquiridos. Existindo falta de clareza dos controles internos e do controle de estoques.

O OSA realizou mini-palestras no SESC de Apucarana para recrutamento de voluntários nos dias 22 e 23 de fevereiro de 2011.

Foram realizadas visitas aos almoxarifados centrais tanto da Prefeitura de Apucarana quanto de Maringá, tentando perceber os avanços alcançados.

Outra causa defendida pelo observatório foi a “Ficha Limpa”, de todos os cargos comissionados da Prefeitura Municipal.

O projeto “ficha limpa” foi defendido pelo OSA visando a não manutenção nos cargos públicos de pessoas que tenham condenação judicial. Essa ação visa diminuir as possíveis fraudes que possam ocorrer envolvendo pessoas que já tiveram casos de corrupção, desvios de verba pública ou outros tipos de crime, trazendo credibilidade aos praticados pelos agentes públicos nomeados para os cargos comissionados da Prefeitura.

Foram implementadas algumas atitudes de sucesso, graças as ações realizadas pelo Observatório, trazendo ganhos reais a comunidade de Apucarana. São elas:

1. Reunião com Secretário do meio ambiente para tratar de edital de licitação de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e recicláveis;
2. Reunião com presidente da Câmara Municipal de Vereadores para efetivação de acompanhamento de editais;
3. Reunião do presidente do OSA com presidente da Câmara Municipal de Vereadores, referente a apoio da Câmara ao observatório, encaminhamento de um membro da Câmara nos certames da Prefeitura;
4. Reunião SEBRAE, capacitação de micro e pequenas empresas em participação nos processos licitatórios;
5. Reunião no Fórum, sobre extravio de documentos em certame, posteriormente apresentado em ata;
6. Participação em audiência pública para tratar sobre a transferência da administração dos cursos autorizados e em funcionamento junto a Faculdade Cidade Educação para a FECEA;
7. Reunião entre o Executivo Municipal e membros do OSA, a pauta discutida foi o desvio da linha férrea do trajeto atual para contorno de Apucarana;
8. Reunião de membros do OSA com secretários do Município para tratar sobre prova 28 de Janeiro, desvio do contorno ferroviário;
9. Presença do OSA na assinatura de ordem de serviço para realização do projeto executivo dos contornos de linhas férreas de Apucarana.

Algumas ações estão planejadas para a sequência do ano de 2011 que são entendidos como fundamentais para a manutenção do observatório, sendo atos administrativos dos membros do observatório, como eleição da nova diretoria. Outras ações visam o monitoramento com qualidade dos atos licitatórios que a prefeitura pretende para o restante do ano.

O OSA pretende acompanhar os certames que envolvem a Câmara Municipal, requerendo uma reunião com o presidente da Câmara, visando à liberação atuação do OSA disponibilidade de editais impressos para acompanhamento as licitações.

A pretensão do OSA é aumentar o número de voluntários atuantes realizando convênios com faculdades, disseminando o trabalho realizado por meio de palestras e reuniões em empresas, entidades e instituições, fazendo o convite para se engajarem na causa defendida pelo OSA.

Utilizando os diversos tipos de mídia, como a eletrônica, impressa, falada e telefone, fazer a divulgação das ações realizadas pelo observatório visando angariar fundos e voluntários para manter a sustentabilidade do OSA.

Concretizar ações e trabalhos na linha educacional promovendo a educação fiscal e controle social.

O planejamento futuro tem como grande objetivo acompanhar licitações da Prefeitura e da Autarquia Municipal de Saúde de Apucarana, pois a saúde tem uma fatia importante do orçamento destinada a sua manutenção. Para que essa ação seja possível tem-se que aumentar o número de voluntários do OSA e fazer um rodízio dos voluntários atuantes para acompanhamento das licitações.

O OSA trabalha para conseguir uma participação efetiva nas políticas públicas e da regulação na aplicação dos recursos, para isso pretendem enviar ofícios de esclarecimentos e pareceres técnicos as entidades envolvidas, de posse desses documentos, convocar reuniões com entidades, associações de bairros e a população em geral para esclarecimentos acerca dos dados coletados.

Os vereadores e suas produções na vereança também serão alvos de investigação por parte do OSA, pois o observatório tem o projeto de levantar das atividades exercidas pelo Poder Legislativo no ultimo mandato em Apucarana.

Em parceria com a FECEA alunos irão fazer levantamento das atividades realizadas por cada vereador do Município nos últimos três anos, visando analisar se as ações dos vereadores estão voltadas ao bem estar dos munícipes.

### **3.9 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MEDIANEIRA – OSMED**

O OSMED foi fundado em 27 de agosto de 2010, porém suas atividades de fato só começaram ser desenvolvidas em 03 de janeiro de 2011. E está situado na Av. José Calegari, 700, Medianeira/PR. De acordo com seu sitio eletrônico, onde estão as disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre o observatório, ele visa o melhor para a população e a otimização dos recursos públicos arrecadados dos cidadãos, o OSM tem por missão: “Promover o acompanhamento do comportamento de entidades e órgãos públicos para a boa aplicação dos recursos.”

O OSMED é uma instituição sem fins lucrativos que conta com 20 participantes, incluindo a diretorias, suplências e voluntários.

Ele conta com 12 objetivos que passam por atuações em campos de apoio a comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento ético dos agentes públicos, bem como a qualidade na prestação do serviço.

Também objetiva a formação de pessoas com força de influenciar as políticas públicas e assegurar a eficácia na aplicação dos gastos públicos. Por meio de palestras e reuniões a população tem seus conhecimentos expandidos para poder realizar os atos necessários ao fim que se destina o OSMED.

Visando angariar membros que detenham a possibilidade de possuírem mecanismos capazes de exercer a cidadania fiscal e o controle social, o OSMED tem como objetivo a divulgação de estudos sobre a gestão dos recursos.

Todos os objetivos descritos na prestação de contas visam contribuir diretamente para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos e fazer com que a população tenha plenos poderes de participar das decisões de alocação dos recursos.

Segundo a prestação de contas acessível no site do OSB, os eixos centrais de atuação do observatório são:

<b>Eixos</b>	<b>Ações</b>
Educação fiscal	Concursos de redação, monografias e palestras
Gestão Pública	Acompanhamento de licitações e entrega de materiais; Inventários em setores como recursos humanos, obras, convênios, frotas e estoque.
Ambiente de negócios	Cadastro de empresas no sistema de intermediação de licitações do OSMED; Conscientização das micro e pequenas empresas para a participação nas licitações.
Transparência	Relatórios quadrimestrais das ações à diretoria, comunidade e apoiadores.

Quadro 19 - Eixos de atuação do OSMED.

Fonte: Prestação de contas 2011.

O imóvel é emprestado para uso do observatório e os móveis e equipamentos que compõem a instituição são alguns próprios e outros doados.

São marcadas reuniões semanais para decidir as metas de trabalho, acertar as tomadas de decisão e divulgação dos resultados.

As instituições que mantém a força e proporcionam recursos para que a instituição tenha representatividade e autonomia:

1. Associação comercial e industrial de Medianeira
2. Cartório de registro de imóveis de Medianeira
3. Cartório de protesto de títulos

4. Clinica de olhos Oeste Paraná
5. Construtora Zanella
6. Lajes Patagônia
7. M1 propaganda
8. Papelaria executiva
9. Polyana mangueiras
10. Seguradora San Genaro
11. Sindicato Rural
12. Stylu's cosméticos
13. Frimeza
14. Espaço III
15. Medigas
16. Ninfa
17. Publicar
18. Sistema de crédito Cooperativo
19. Unimed
20. Unicred
21. Outras instituições

Dentre os resultados obtidos pelo OSMED está o acompanhamento da vida funcional dos vereadores e do prefeito, tendo observado aspectos como a presença nas sessões legislativas, a qual teve uma apuração de 100 a 71,43% de presença dos vereadores para votação e análise dos projetos discutidos, resultando uma presença de 85% dos vereadores no total das sessões analisadas.

O objetivo de analisar a vereança é verificar a eficiência na formulação de leis que facilitem a vida da sociedade, e na Câmara de Medianeira, verificou-se que foram votados 54 projetos de lei.

No ano de 2011 o observatório analisou o processo de compra 01/2011, aquisição de 2000 kits escolares, compostos de um lápis, dois cadernos, uma régua, uma borracha, um apontador, um tubo de cola de 90g., uma tesoura e uma caixa de lápis de cor, que teve como modalidade de licitação o convite.

O OSMED mandou três ofícios para a Prefeitura pedindo esclarecimentos acerca da aquisição de tais kits escolares solicitando correção na data de entrega e abertura dos envelopes, nos preços apresentados e na divulgação do edital de licitação. Essas ações

representaram uma economia para os cofres públicos de R\$11.100,00, o que equivale a 33,64% da compra dos Kits, de acordo com a tabela 13:

	<b>Valor unitário</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor total</b>
Valor licitado	16,50	2.000	33.000,00
Valor comprado	10,95	2.000	21.900,00
Economia			11.100,00

Tabela 13 - Economia na compra de kits escolares.

Fonte: prestação de contas 2011.

O Edital nº 03/2011, realizado na modalidade convite, objetivava a compra de materiais para construção, elétricos e hidráulicos.

A empresa vencedora apresentou a oferta de R\$40.076,00 pelos materiais descritos no edital de licitação, uma pesquisa realizada pelo observatório em outras lojas do ramo, constataram valores bem mais baixos do que aqueles apresentados pela empresa vencedora, chegando a diferenças de mais de 21% em relação à proposta ganhadora.

<b>Preços pesquisados</b>	<b>Preço vencedor</b>	<b>Diferença R\$</b>	<b>Diferença %</b>
32.331,15	40.076,00	7.744,85	21,43%
33.883,00		6.193,00	18,28%
33.004,50		7.071,50	21,43%

Tabela 14 - Diferença de preço na compra de materiais para construção.

Fonte: prestação de contas 2011.

O OSMED encaminhou três ofícios a Prefeitura objetivando esclarecimentos acerca de alguns pontos do edital como irregularidades nas datas e horários de abertura de propostas, nos preços nos produtos superior aos pesquisados e por fim a solicitação do cancelamento da licitação em vista das graves irregularidades apresentadas.

Portanto, no ano de 2011 os recursos que deixaram de ser gastos irregularmente no primeiro quadrimestre por intervenção do OSMED somaram a importância de R\$51.176,00.



### **3.10 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS – OSF**

O OSF foi fundado em novembro de 2009, com a ajuda de lideranças da sociedade civil e empresarial, está situado na Rua Deodoro, 226, sala 1002, centro, Florianópolis/SC.

De acordo com seu sitio eletrônico, onde estão as disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre o observatório, a instituição tem o objetivo de estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão e controle da qualidade na aplicação dos recursos e serviços públicos.

A primeira assembleia ocorreu em 17 de dezembro de 2009, com a aprovação do estatuto e lançamento oficial da instituição.

Os recursos iniciais foram conseguidos com o apoio da Receita Federal do Brasil, que destinou recursos de um bazar para a manutenção inicial dos trabalhos do observatório. Além da Receita Federal houve também a captação de recursos junto as entidades empresariais.

O OSF é uma instituição sem fins lucrativos que conta com 99 participantes, incluindo um presidente, dois vice-presidentes, três diretores, um coordenador executivo e seis estagiários, sendo estes remunerados com recursos angariados das instituições parceiras do observatório.

O OSF tem como compromisso com a comunidade, citado em seu sitio eletrônico:

Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão e controle da qualidade na aplicação dos recursos e serviços públicos.

O compromisso a que se refere à instituição mostra que o controle social e a participação da população estão intimamente relacionados, pois é por meio dela que o cidadão pode intervir na tomada de decisão por parte do governo, contribuindo para a transparência pública.

O direito do cidadão de participar da distribuição e alocação dos recursos públicos é um direito que consta na Constituição Federal de 1988, permitindo que a sociedade divida a função de formulação das políticas públicas que afetem os seus interesses. Permitindo ao cidadão comum, não apenas participar da vida política do país

de quatro em quatro anos, mas participar ativamente das destinações de recursos que tornaram as suas vidas mais fáceis e com maior comodidade coletiva.

De acordo com sitio eletrônico da instituição, o OSF torna-se uma ferramenta técnica que auxilia o cidadão no monitoramento da gestão pública e no entendimento da função do tributo utilizando-se de uma educação fiscal de qualidade, além de atuar na disseminação de suas ações visando angariar voluntários para que a instituição tenha força para seguir seus projetos.

Ele tem como finalidade o exercício da cidadania e atua como instrumento na busca da transparência e eficiência na gestão dos recursos e serviços públicos, quais que sejam as suas alocações, podendo pertencer as esferas municipais, estaduais ou federais, sendo o foco o monitoramento dos atos e ações públicas.

Com o objetivo de defender e reivindicar a necessária aplicabilidade dos recursos públicos exige-se de um agente público o comportamento ético vinculado os órgãos e instituições públicas que fazem parte, com vistas à eliminação da corrupção, à qualidade dos serviços e à justiça social.

Todos os objetivos descritos no seu estatuto visam contribuir para que haja maior transparência e participação da sociedade na gestão dos recursos públicos;

O OSF está alicerçado em objetivos pontuais e específicos para que a intervenção do observatório torne-se eficaz. O art. 2º do estatuto traz em seu inciso primeiro que a pesquisa e o desenvolvimento de projetos será algo desenvolvido e incentivado pelo OSF, visando o esclarecimento de dúvidas e promover mudanças de mentalidade na sociedade civil.

Visa também estimular a participação dos cidadãos no processo de avaliação da gestão e controle da qualidade na aplicação dos recursos e qualidade na prestação de serviços públicos, defendendo a manutenção de comportamentos éticos por parte de agentes públicos, objetivando à qualidade dos serviços públicos e a aplicação de justiça social aos cidadãos.

O campo educacional é um objetivo claro que o OSF tem como meta alcançar fomentando o diálogo com instituições públicas e privadas e a sociedade civil organizada, visando acumular conhecimento sobre aplicações de recursos públicos, estando os envolvidos dispostos a contribuir para a difusão do conceito de cidadania fiscal e a influenciar as políticas públicas.

O imóvel que dispõe o observatório é alugado, ele foi emprestado durante algum tempo, até a instituição ter poder de auto sustentar e os móveis e equipamentos são próprios e outros doados por instituições parceiras.

As entidades que apoiam o OSF são:

1. Associação Comercial e Industrial de Florianópolis;
2. Centro Integrado Empresa-Escola;
3. ORSITEC assessoria contábil e empresarial;
4. Sindicato dos Administradores de Santa Catarina;
5. Sindicato da Indústria e da Construção Civil da Grande Florianópolis;
6. Universidade do Estado de Santa Catarina;
7. Associação Amigos do Hospital Universitário;
8. Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina;
9. Ministério Público de Santa Catarina;
10. Receita Federal do Estado de Santa Catarina;
11. OAB;
12. CGU.

As ações realizadas pelo OSF em 2010 tiveram pautados nas ações de consolidação de rotinas internas, administrativas e captação de recursos financeiros, materiais e pessoais, com o auxílio de palestras e capacitação aos membros da entidade. E ainda participando de reuniões para a sensibilização de entidades públicas e privadas visando angariar interessados em parcerias.

A equipe participou de capacitações técnicas quanto a sistemas de monitoramento das licitações disponibilizado pelo OSB, chamado de SIM/DB1.

As licitações cadastradas no sistema de licitação SIM/BD1 proporcionaram mais transparência ao processo de compras, ampliando a participação de empresas participantes do certame, proporcionando preços mais baixos pela viabilidade de concorrências entre os interessados.

As licitações que envolveram as secretarias de saúde e educação foram quase que a na sua totalidade cadastradas no sistema de licitações SIM/DB1. Aquelas que foram cadastradas no sistema de licitação tiveram juntos uma economia de R\$3.437.159,34, como demonstrado em seu site.

<b>Secretaria municipal de saúde</b>	
Cadastradas no sistema SIM/DB1	Concluídas pela prefeitura
48	39
Valor previsto	Valor homologado
R\$12.465.189,56	R\$11.268.290,52
Economia: R\$1.196.899,04	
<b>Secretaria municipal de educação</b>	
Cadastradas no sistema SIM/DB1	Concluídas pela prefeitura
51	42
Valor previsto	Valor homologado
R\$16.249.944,12	R\$14.009.683,82
Economia: R\$2.240.260,30	

Tabela 15 - Economia nas licitações envolvendo educação e saúde.

Fonte: site do OSF.

A instituição relata em seu site algumas intervenções nos processos licitatórios, conseguindo a anulação de alguns certames, por irregularidades, a análise de atas, por impossibilidade na presença em alguns processos e a solicitação de esclarecimentos em alguns pontos do edital.

<b>Pregão Eletrônico</b>	<b>Observações</b>
650/2010	Encaminhado ofício a diretoria de licitações do Município solicitando informações quanto à descrição dos itens especificados no edital, os quais não se encontravam de maneira clara e objetiva.
507/2010 e 510/2010	Encaminhado ofício 003/2010 solicitando vistas ao processo licitatório referente ao Programa Pró-Jovem.
801/2010	Suspenso por problema no edital, no campo de especificação dos itens.
250/2010	Encaminhado e-mail solicitando esclarecimento quanto à quantidade de itens.
455/2010	Encaminhado e-mail solicitando informações quando a divergências constatadas no total do produto a ser adquirido;
442/2010	Encaminhado e-mail solicitando esclarecimentos quanto ao item 3.1 do edital.
367/2010	Solicitação de esclarecimentos quanto ao item 17 que apresentava valor unitário previsto de R\$ 47,00 e valor obtido de R\$ 43,00. Sendo que o fornecedor fornece o mesmo produto em sua loja ao preço de R\$ 40,00.
286/2010	Solicitado por e-mail a finalidade destes produtos e qual o nome do Projeto do governo federal que financiará a aquisição.
358/2010	A Diretoria de Licitações foi informada que houve equívoco a partir do item 23 do edital até o item 48, pois os mesmo encontravam-se repetidos;
803/2010	Analisada a ata do Pregão Eletrônico, uma vez que não foi possível a presença do OSF naquela data;
794/2010	Analisada a ata do Pregão Eletrônico;
750/2010	Pregão suspenso devido a impugnações;

Quadro 20 - Intervenções nas licitações em 2010.

Fonte: site do OSF.

Ainda segundo o sitio eletrônico do observatório as economias alcançadas depois da implantação do sistema de cadastro de licitações já somam R\$5.509.909,20, depois de analisadas 226 pregões eletrônicos em 2010, e estavam previstos gastos de R\$39.111.967,40 sendo que foram homologados somente R\$ 33.602.058,20.

No relatório sobre as ações realizadas no 1º quadrimestre de 2011 o observatório desempenhou ações no cadastramento de licitações no sistema. Foram cadastradas 171 licitações realizadas pela Prefeitura e em 2011 começaram a ser acompanhadas as da câmara de vereadores, sendo oito cadastradas até o fim do primeiro quadrimestre.

Das licitações, na modalidade pregão eletrônico, o montante economizado em relação ao valor previsto foi de R\$1.804.479,44, conforme demonstrado na tabela 16.

<b>Valor previsto</b>	<b>Valor adjudicado</b>
R\$ 8.292.586,73	R\$ 6.488.107,29
Economia: R\$1.804.479,44	

Tabela 16 - Economia nas licitações.

Fonte: Prestação de contas 2011.

No ano de 2011 o OSF observou pregões eletrônicos presenciais tanto da Câmara Municipal quanto da Prefeitura, participando da análise dos objetos, preços e formalidades em sua realização.

<b>Modalidade Nº licitação</b>	<b>Órgão</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor adjudicado</b>
Pregão 123/2011	PMF	Contratação de empresa especializada para locação e fornecimento de mão-de-obra para montagem e desmontagem de equipamentos de sonorização, gerador, tendas para barcos, camarote, tenda área vip e juizes e arquibancada, para o evento Floripa Sport Náutica.	R\$58.000,00
Pregão 876/2010	PMF	Contratação de empresa especializada para confecção e fornecimento de livreto, folder e banner, conforme edital.	R\$61.500,00
Pregão 013/2011	PMF	Compra de materiais de expediente para CMF.	R\$74.279,00
Pregão 014/2011	CMF	Cafeteiras automáticas	R\$31.920,00
Pregão 011/2011	CMF	Manutenção, recuperação e fornecimento de persianas.	R\$9.430,00
Pregão 012/2011	CMF	Aquisição de capas steel crystal para CMF.	ADIADO
Pregão 17/2011	CMF	Material de higiene e limpeza para CMF	R\$9.431,00

Tabela 17 - Licitações com a presença do OSF em 2011.

Fonte: Prestação de contas 2011.

A partir de 2011 o observatório apresentará um informativo mensal para que a sociedade e as instituições que buscam transparência e boas formas de alocação de recursos tenham conhecimento das ações que o OSF presta a comunidade florianopolitana. O OSF apresenta-se como uma inovadora e eficiente ferramenta de controle social a serviço do cidadão e em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos.

### **3.11 OS AMIGOS ASSOCIADOS DE RIBEIRÃO BONITO – AMARRIBO**

Uma das referências que o país possui em matéria de observatórios sociais é a AMARRIBO, de acordo com seu sitio eletrônico, onde estão as disponíveis as informações colocadas no trabalho sobre a instituição, é uma associação uma OSCIP, sendo uma instituição de fins não lucrativos, tem atuado em parceria com a sociedade, a administração pública, lideranças políticas e a iniciativa privada, para acompanhar a gestão dos bens públicos, promover a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos e auxiliar no combate a corrupção.

A AMARRIBO Brasil está situada na Rua Dr. Aurélio Neves, 355 - Ribeirão Bonito/SP, e tem como missão de despertar no cidadão a consciência de que ele pode e tem poder para mudar a sociedade, fazendo o desenvolvimento correr dentro dos princípios éticos. A luta contra a corrupção e a transparência dos atos públicos é a arma utilizada pela instituição para fazer com que o dinheiro público seja usado em prol do cidadão, para isso desenvolve alianças e parcerias para operar a fiscalização dos recursos públicos.

Segundo o seu sitio eletrônico a visão da instituição é vencer a corrupção e trazer os recursos públicos para serem utilizados nas necessidades da sociedade e não beneficiar uma minoria centralizadora de recursos. A AMARRIBO defende a organização da sociedade em entidades que possam fazer frente aos desvios de dinheiro e o enriquecimento ilícito dos gestores dos recursos públicos.

A entidade foi fundada em 1999, por residentes, simpatizantes e apoiadores da cidade visando o desenvolvimento da cidade.

A instituição começou com a promoção de projetos sociais, porém começou a perceber graves indícios de desvios de verbas municipais, fazendo com que se dedicasse exclusivamente ao combate à corrupção na administração pública da cidade.

De acordo com seu sitio eletrônico, a AMARRIBO, começou uma incessante luta visando a constituição de provas, denúncias junto à Promotoria de Justiça da cidade, ao Tribunal de Contas do Estado, e à Câmara municipal, mobilizou a sociedade, realizou audiências públicas, desenvolveu diversos meios de comunicação com a sociedade.

O que se conseguiu de resultado foi o afastamento de dois prefeitos, e vários vereadores corruptos, sendo que um prefeito foi preso em 2002, tornando a instituição conhecida nacional e internacionalmente pela sua iniciativa anticorrupção.

De acordo com seu site a AMARRIBO começou a disseminar a sua experiência se tornando uma referência na ação que fiscalização do uso correto dos recursos e no combate à corrupção em outras Prefeituras do Brasil. Visando auxiliar esse trabalho foi publicado o livro “O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil”, depois dessa ação foram percorridas várias cidades do Brasil, proferindo palestras e apoiando a criação e o funcionamento de novas entidades destinadas a acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos.

A rede de filadas que a AMARRIBO coordena conta com cerca de 200 instituições, objetivando a redução da corrupção e a correta aplicações dos recursos públicos.

Pelo reconhecimento do seu trabalho de transparência e combate a corrupção, a entidade foi escolhida para fazer parte da Convenção Anticorrupção da Organização dos Estados Americanos, e da Convenção Anticorrupção da Organização das Nações Unidas.

A AMARRIBO, segundo informado em seu sitio eletrônico, como forma de reconhecimento do seu trabalho foi convidada para fazer parte de algumas organizações, como as listadas abaixo:

1. Conselho da Articulação brasileira Contra a Corrupção e Impunidade;
2. Conselho Gestor da 1ª Conferencia Nacional de Transparência e Participação Social;
3. Comitê dos Jogos Limpos para a Copa 2014 e as Olimpíadas 2016;
4. Sócio fundador do Instituto de Fiscalização e Controle com sede em Brasília;
5. Movimento Mulheres da Verdade com sede em São Paulo;
6. Conselho da Conferência Internacional Anticorrupção – IACC;
7. Transparência Internacional.

Por fim fará parte, juntamente com a CGU, da 15ª IACC, assumindo a condição de principal e mais importante parceira da CGU na organização do evento.

Outro projeto que a instituição inovou no campo da fiscalização e da transparência foi a criação do AMARRIBO JÚNIOR, que teve inspiração na AMARRIBO Brasil, idealizado por um grupo de jovens da cidade, fundado em 2003. Formada por adolescentes e jovens, tem o objetivo de envolver adolescentes e jovens para aprimorar o acompanhamento das políticas públicas.

A AMARRIBO Júnior realiza diversas ações no município, na área social, formação e incidência política utilizando-se de monitoramentos de opinião pública e debates com o poder público.

A corrupção e a má administração dos recursos públicos somente podem ser combatidas com a participação popular. Apenas a fiscalização e o monitoramento podem evitar o desvio de recursos públicos e garantir a dignidade e qualidade de vida da sociedade. Para isso a população conta com instituições que apoiam o país e a utilização dos recursos públicos de forma eficiente e racional, com o objetivo de vencer a corrupção.

Portanto a AMARRIBO é uma instituição que conta com inúmeros apoiadores, voluntários, dirigentes, sociedade civil e jovens engajados no combate a corrupção e a transparência na gestão pública, evitando que a minoria corrupta tome conta dos recursos direcionados ao bem estar da nação.



## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES**

No presente capítulo são apresentadas as respostas aos objetivos específicos e para o geral, tendo como base os resultados obtidos e ainda sugestões para futuras pesquisas.

### **4.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS QUANTO AOS OBJETIVOS**

O objetivo geral da pesquisa, investigar tecnicamente o significado e a potencial contribuição do observatório social para o controle social foi cumprido, de acordo com as conclusões descritas em cada um dos objetivos específicos.

As instituições de controle interno têm a prerrogativa de fiscalizar seus atos, não com o intuito de causar dano à entidade a qual pertença, mas para que seus controles internos tenham coerência com o objetivo a que se propõe a instituição, sendo que os diversos tipos de controle de atos e fatos do cotidiano são, também, uma forma de controle. Pois é com esse controle que a Administração tem o dever anular os atos ilegais e revogar um ato legal, porém sem efeitos favoráveis para a sociedade ou o momento em que vivem.

Por outro lado as instituições de controle externo como TCU e a intervenção de um dos Poderes no outro tem a premissa de manter a independência dos poderes, porém com a ressalva de que cada um pode representar a justiça quando constatada uma irregularidade. É o poder de fiscalização e monitoramento realizado por um órgão que não faz parte direta da estrutura de determinado poder.

É nesse contexto que aparecem os observatórios sociais, monitorando algumas funções do Estado, ele tem o poder de atuar junto aos governos e fazer valer o parágrafo único do art 1<sup>a</sup> da Constituição Federal de 1988, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”, trazendo a decisão orçamentária e de planejamento ao conhecimento da sociedade.

A instituição de um observatório social tem fundamento na luta da sociedade com o objetivo de manter o patrimônio público e evoluir na participação popular, com relação às ações realizadas pelo governo.

A principal razão que tem levado a sociedade a se organizar e estabelecer um observatório em sua cidade é a constatação de possíveis atos de corrupção que se faz

presente nos governos, que são fatos de conhecimento público e estão estampados nos meios de comunicação. Essas ações trazem a administração pública mais próxima do cidadão, que é o ator principal do sistema.

Os observatórios podem tomar conhecimento das ações do governo por meio dos editais de licitação e das prestações de contas divulgadas via jornais, rádios, televisões e meios eletrônicos.

De posse dessas informações os observatórios têm condição de fiscalizar e monitorar as compras de equipamentos e serviços, objetivando o aumento das empresas participantes nos certames o que resulta em uma moderação nos preços pelo acirramento na concorrência.

Um mecanismo utilizado pelos observatórios objetivando maior transparência dos atos governamentais é a divulgação das licitações que a entidade pública promove, por meio do cadastramento das empresas vinculadas ao fornecimento de materiais pedidos no edital.

Cada observatório utiliza um mecanismo de divulgação dos seus atos para tornar as ações públicas mais transparentes, porém o que faz com que os administradores públicos tenham transparência nos seus atos são as fiscalizações e monitoramentos contínuos das licitações e das ordens de serviços.

Esses atos são concretizados com o uso de um simples pedido de esclarecimentos sobre pontos do edital da licitação, questionamento sobre a oportunidade de realização de serviços ou a intervenção do Ministério Público, quando for uma violação mais grave.

A contribuição que os observatórios deixam para o controle social está centrado na consolidação da sinergia das pessoas que buscam os mesmos objetivos, uma boa gestão dos recursos públicos, visando a minimização da corrupção em todas as suas formas.

## **4.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS QUANTO AOS RESULTADOS DA PESQUISA**

Por meio da realização do estudo, foi possível evidenciar e compreender a composição dos observatórios e qual a sua estratégia para alcançar o fim social a que se propõe.

O significado da criação de um observatório é considerado mais que um fato institucional, ou a simples fundação de uma entidade, ele é a materialização da maturidade da participação da sociedade na vida pública.

Com relação à participação dos membros e instituições apoiadoras e mantenedoras, algumas delas, possivelmente, têm participação de membros que possuem filiação política partidária, porém os participantes diretos do observatório não possuem filiação em partidos políticos. Isso pode de alguma forma, ter consequência nos tratos com Prefeituras e Câmaras de Vereadores. Notou-se que algumas instituições estarem instaladas em prédios e salas comerciais de órgãos que tem a participação de prefeituras e entidades públicas.

O observatório procura trazer uma nova visão de mundo, sendo que apenas num espaço democrático e com liberdades estipulas na Constituição Federal de 1988, isso pôde se tornar realidade, coisas que há poucos anos, devido aos processos ditatoriais e autoritários, o Brasil estava privado.

A necessidade da fundação dos observatórios no Brasil se dá, de acordo com a pesquisa, pelos índices de corrupção existentes no meio político, relatado em toda a mídia, pois os governantes confundem os bens públicos com os seus particulares.

Os alvos dos observatórios, visando uma maior transparência dos atos públicos e as garantias de economicidade de recursos, foram às licitações.

Como os observatórios são instituições novas, algumas sendo instituídas em 2011, elas têm o seu foco de atuação voltado à diminuição de preço, porém com o passar dos anos e experiência adquirida com os métodos de controle e fiscalização, eles poderão adentrar, como algumas entidades mais atuantes já fazem, no campo da qualidade dos produtos. Pois pairando a análise apenas no preço, os produtos poderão ter qualidade inferior aos oferecidos no mercado.

Por meio dela foi cobrada a participação de um número maior de empresas, visto que, vez por outra, os processos eram direcionados a um conjunto limitado de participantes, inibindo a concorrência e aumentando a possibilidade de fraude.

O combate ao processo de direcionamento de licitações foi debatido procurando achar alternativas de inserir novos competidores nos certames. Algumas ações foram tomadas nesse sentido como as parcerias com o SEBRAE e o cadastramento de empresas e licitações em sistemas integrados, geridos pelos observatórios, visando a sintonia entre comprador, que é o poder público, e o vendedor, o empresário.

Tendo em vista que os observatórios possuem as premissas de instituições sem fins lucrativos, apartidarismo político e voluntariedade, eles recebem o apoio de várias entidades de peso, isso resulta em um fortalecimento de sua imagem perante a sociedade, o que agrega valor e credibilidade as suas ações.

Os projetos de educação fiscal, realizadas em reuniões na própria entidade, escolas e congressos, visam aprofundar o conhecimento da população sobre as maneiras de mobilização e fiscalização que podem ser implementados pela organização dos cidadãos, como, por exemplo, a fundação de um observatório em determinado Município.

Os observatórios possuem uma função de extrema importância com relação a educação dos cidadãos. Esse foco está sendo priorizado por alguns observatórios que possuem uma atividade educacional e de conscientização da população como uma de suas molas mestras, pois um povo sem cultura não consegue se organizar para exercer o controle social necessário para as futuras gerações de gestores dos recursos públicos.

Os casos em que são trabalhados a educação dos cidadãos buscam elucidar as pessoas os casos em que a população pode interferir nas ações do governo, mostrando que as pessoas com conhecimento e organizadas podem manter um grau satisfatório de controle e participação social, minimizando os atos de corrupção e desvios de verbas.

A Universidade Federal de Santa Catarina, atualmente, não possui participação nas ações de fiscalização e monitoramento das contas, porém atuou em sua fundação, na pessoa do Professor Flavio da Cruz, como suplente do conselheiro fiscal, e estudos estão sendo encaminhados para a retomada da universidade nas ações do observatório.

As fraudes observadas estão dispostas nas mais variadas áreas, como saúde, educação, limpeza e compra de produtos eletrônicos, o que leva os observatórios a aplicar formas de fiscalização criteriosas sem deixar de lado nenhum item dos editais, objetivando intervir quando aparecer alguma compra superfaturadas ou privilégios em razão de especificações de marcas ou empresas.

A compra de medicamentos, merenda escolar e materiais de escritório foram alvos de investigação por parte de alguns observatórios, conseguindo aumentar o número de participantes e diminuir o preço de outros.

A fiscalização exercida pelos observatórios, na sua maioria, faz com que os governos consigam explicar detalhes de licitação e corrigir fatos não observados pelos governos, porém o seu desmembramento para fins de apuração da justiça, dos desmandos e dilapidações já ocorridas não está sendo feita por todos os Observatórios,

até por falta de experiência da instituição ou por falta de mão de obra para tratar de assuntos com um pouco mais de complexidade. Cabe ressaltar que algumas instituições já acionaram a Promotoria de Justiça e Tribunais de Contas, como a AMARRIBO.

O aumento do número de participantes e a diminuição dos preços são alvos permanentes dos observatórios, o que os leva, por exemplo, a pedir esclarecimentos sobre descrição dos itens do edital, visando o não direcionamento de propostas.

Os Observatórios estão carecem de publicidade dos atos realizados por seus membros à sociedade, pois seus trabalhos de fiscalização e monitoramento não tem o devido lugar nas mídias e na sociedade, o que seria de grande valia para o engajamento de novos membros e de mais instituições interessadas em manter o bem estar de todos e o emprego do dinheiro público com qualidade.

O legado que os observatórios estão deixando é uma mudança cultural nas pessoas, com o intuito de formar cidadãos que possam intervir junto ao patrimônio público, fazendo com que a sociedade e os governantes reflitam e não pensem nos seus patrimônios pessoais em detrimento do bem estar das pessoas que compõem a sociedade.

#### **4.3 SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

Propõe-se como sugestão para trabalhos futuros um estudo individualizado de instituições com maior participação e estrutura, como a Amigos Associados de Rio Bonito – AMARRIBO e o Observatório Social de Maringá - OSM.

Com essas instituições pode-se realizar um trabalho quantitativo avaliando os valores recebidos pelos observatórios em caráter de doações e compará-los com o que economizaram em um período determinado.

Pode-se ainda analisar qual o papel do Observatório Social do Brasil - OSB, no que tange aos incentivos para instituição de um novo observatório em um Município qualquer.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Daine. **Um estudo sobre a composição e evolução das receitas orçamentárias do municípios de Florianópolis na período de 2003 e 2008.** Monografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Orientador: Orion Augusto Platt Neto. Florianópolis, 2009.

AMIGOS ASSOCIADOS DE RIBEIRÃO BONITO. **Dados gerais sobre a Associação.** Disponível em <<http://www.amarribo.org.br>>. Acesso em: 12 ago 2011.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília. Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm)>. Acesso em: 2 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2001, (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 7 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <[http://www.sintunesp.org.br/refuniv/Lei%2011079-04\\_30-12-04%20-%20PPP.htm](http://www.sintunesp.org.br/refuniv/Lei%2011079-04_30-12-04%20-%20PPP.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.492**, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7492.htm)>. Acesso em: 17 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.649**, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9649orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9649orig.htm). Acesso em: 03 de jan. 2011

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 11 maio. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/De10200.htm>. Acesso em: 6 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 477**, de 26 de fevereiro de 1967. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências. Disponível em: [http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=477&tipo\\_norma=DEL&data=19690226&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=477&tipo_norma=DEL&data=19690226&link=s). Acesso em: 6 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº5**, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Acesso em: 03 mar 2011.

BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. 12 ed. São Paulo: Ed. UNB, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. **O Público não-estatal na reforma do Estado**. 1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/Terceiros-papers/Nassuno-Chapter10.pdf>. Acesso em: 05 fev 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno01.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF). Acesso em: 09 mar 2011.

\_\_\_\_\_. **Administrativa e social**. O globo. Rio de Janeiro, 28 de outubro de 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2238>. Acesso em: 23 jun 2011

BUGARIN, Mauricio Soares *et al.*; **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CARLOS, Flávio Alves *et al.* **Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, v.13, n.2, maio/ago, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COOK, James Fastone Sunderland. **Dicionário Compacto**. São Paulo: Ridell, 1994.

CRUZ, Flavio da; **Auditoria governamental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. Rio de Janeiro: ed. do autor. 1988. Livro versão eletrônica 2009. Disponível em: <<http://www.flaviodacruz.cse.ufsc.br/>>. Acesso em: 02 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CRUZ, Flavio da; SILVA, Vicente Paulo da. **Controle e avaliação na administração pública**. Universidade de Brasília. Brasília, 2001.

CUÉLLAR, Leila. **Os novos serviços sociais autônomos: exame de um caso**. Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado. 2008. nº14. 36 f. Acesso em: 02 de mar 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-14-JUNHO-2008-LEILA%20CUELLAR.PDF>>.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DOMINGUES, Muricy; HEUBEL, Maricê Thereza Corrêa Domingues; ABEL, Ivan José. **Bases metodológicas para o trabalho científico**. Bauru/SP: Editora Edusc, 2003.

DURIGUETTO, Maria Lucia, **Sociedade Civil e Democrática: Um debate necessário**. 2008. Disponível em: <[http://www.ufjf.br/revistalibertas/files/2011/02/artigo06\\_9.pdf](http://www.ufjf.br/revistalibertas/files/2011/02/artigo06_9.pdf)>. Acesso em: 04 de nov. 2010.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5 ed. São Paulo: Editora Saraiva 2003.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio**. 4 ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FERREIRA, Dimas Enéias Soares. **Experiências Recentes de Controle Social Sobre o Processo de Orçamentação Pública Municipal no Brasil**. Tema: Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública. Monografia 2ª colocada no XI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: 2006. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/XIPremio/sistemas/2tosiXIPTN/2premio\\_tosi.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIPremio/sistemas/2tosiXIPTN/2premio_tosi.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2011.

FREIRE, Elias. **Direito administrativo**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007

GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco. **Controle social da administração pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2007.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice de analfabetismo no Brasil**, censo 2010. Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 25 set 2011.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - INESC. **Transparência orçamentária nas capitais do Brasil**. Brasília, 2011. 47 f.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos; PEREIRA, Elias. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JORDÃO, Rogério Pacheco. **Crime (quase) perfeito, corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1994.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Maria Eva. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. Atlas. São Paulo. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENEZES, Erivaldo Gonçalves de. **Apontamentos sobre o controle social e a transparência dos atos da administração pública brasileira**. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Monografias vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa 2001. p. 311-361.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria múltipla das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1976.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE APUCARANA. **Dados gerais sobre o observatório**. Disponível em <[www.observatoriosocialdeapucarana.blogspot.com](http://www.observatoriosocialdeapucarana.blogspot.com)>. Acesso em: 02 maio 2011.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE CASCAVEL. **Dados gerais sobre o observatório**. Disponível em <[www.cidadaniafiscal.com.br/cascavel](http://www.cidadaniafiscal.com.br/cascavel)>. Acesso em: 19 jul. 2010.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FLORIANÓPOLIS. **Dados gerais sobre o observatório**. Disponível em <[www.osflorianopolis.com.br](http://www.osflorianopolis.com.br)>. Acesso em: 10 set 2011.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Dados gerais sobre o observatório**. Disponível em <[www.osfi.org.br](http://www.osfi.org.br)>. Acesso em: 22 jan 2011.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ILHABELA. **Dados gerais sobre o observatório**. Disponível em <[www.nossailhamaisbela.org.br](http://www.nossailhamaisbela.org.br)>. Acesso em: 20 fev 2011.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ITAJAI. **Dados gerais sobre o observatório.** Disponível em <[www.ositajai.org.br](http://www.ositajai.org.br)>. Acesso em: 19 jul. 2010.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ. **Dados gerais sobre o observatório.** Disponível em <[www.sermaringa.org.br](http://www.sermaringa.org.br)>. Acesso em: 17 jun. 2010.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MEDIANEIRA. **Dados gerais sobre o observatório.** Prestação de contas. Disponível em <[www.observatoriosocialdobrasil.org.br/relatorio/73.ppt](http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/relatorio/73.ppt)>. Acesso em: 05 ago 2011

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Dados gerais sobre o observatório.** Disponível em <[www.observatoriosocialdobrasil.org.br](http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br)>. Acesso em: 19 jun. 2010.

OLIVEIRA, Arildo da Silva, **Controle Social: Perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil.** Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Monografias vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa 2001. p. 143 - 206.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2006.

PINHEIRO, José Mauricio dos Santos. **Da iniciação científica ao TCC.** Editora Ciência Moderna. Rio de Janeiro. 2010.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social.** 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

\_\_\_\_\_. **Contabilidade Pública II.** Livro didático da Disciplina Contabilidade Pública II do Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). 5. ed. (rev. e atual. - semestre 2011/1). Florianópolis: Edição do autor, 2011.

RIBEIRO, Antônio Silva Magalhães. **Corrupção e Controle da Administração Pública brasileira.** São Paulo: Atlas, 2004.

SACCONI, Luiz Antônio. **Dicionário Essencial.** São Paulo: Atual, 2003.

SANO, Hironobu, **Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas.** Dissertação, Pós-graduação. Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Orientador: Luiz Fernando Abrucio. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2419/70966.PDF?sequence=2>. Acesso em: 12 jun 2011.

SILVA, Benedito. **Dicionário de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: FGV, 1986.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a Administração Para a Sociedade.** Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Monografias vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa 2001. p. 21-72.

SILVA, Geórgia Patrícia da. **Planejamento Estratégico Participativo Como Fonte de Capital Social.** 2004. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <<http://www.liber.ufpe.br/teses/arquivo/20041019125258.pdf>>. Acessado em: 14 jan. 2011.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental : um enfoque administrativo da nova contabilidade pública.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TREVISAN, Antonino Marmo *et al*, **O Combate a Corrupção nas Prefeituras do Brasil.** 3 ed. Cotia-SP: Ateliê Editorial, 2003.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Controle Social: Promovendo a Aproximação Entre Administração Pública e Cidadania.** Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Monografias vencedoras do Prêmio Serzedello Corrêa 2001. p. 75-142.

VILANI, Rodrigo Machado. **O princípio de justiça social e ambiental e a eficácia do plano diretor participativo.** 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) - Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.bdttd.uerj.br/tde\\_arquivos/15/TDE-2007-01-08T140320Z-60/Publico/Vilani\\_Rodrigo%20Machado2.pdf](http://www.bdttd.uerj.br/tde_arquivos/15/TDE-2007-01-08T140320Z-60/Publico/Vilani_Rodrigo%20Machado2.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2011.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – CORRUPÇÃO

A corrupção é um conceito negativo no ordenamento de qualquer nação, uma prática condenável, que vez por outra, tem raízes culturais difíceis de serem arrancadas. No Brasil os escândalos veiculados na mídia são constantes, fazendo com que se tornem fatos corriqueiros.

A expressão corrupção, de acordo com Ribeiro (2004, p. 21), tem origem no latim *corruptione* e significa ação ou efeito de corromper. Dependendo do foco e da perspectiva do estudo o conceito tem variações – decomposição, putrefação, depravação, desmoralização e devassidão.

A palavra corrupção, de acordo com o dicionário Aurélio (1999, p. 564), é “1. ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. 2. Devassidão, depravação, perversão. 3. Suborno, peita.” O “efeito de corromper” citado acima é definido, no contexto da corrupção, pelo mesmo Aurélio, como sendo, “4. Subornar, peitar, comprar: Corrompendo a testemunha, obtendo depoimento falso.”

Já no dicionário da língua portuguesa Sacconi (2003, p. 267) é a ação ou efeito de corromper, de subornar.

O que se pode facilmente perceber é que a palavra tem um forte e negativo significado, independente da área de estudo onde estará sendo aplicada.

Um conceito de corrupção próximo de suborno e dilapidação do patrimônio público está presente no Código Penal brasileiro em seu art. 317, descreve, em seu caput, que uma pessoa pode ser acusada mesmo que não seja funcionário público, somente o fato de obter vantagem indevida, seja por influência ou amizade com pessoas diretamente envolvidas nos fatos, já é considerada crime.

De acordo com Jordão (2002, p. 11) o ainda há alguns dispositivos em lei que se enquadram como crimes contra a administração pública, como o peculato (apropriar-se de dinheiro público ou desviar-lo), prevaricação (o funcionário público retarda ou deixa de praticar seu dever por interesses privados), entre outros. Além de outras leis objetivando a boa conduta no cargo público, objetivando o enriquecimento ilícito, prejuízo ao patrimônio público e cumprimento dos princípios públicos, pode-se destacar a lei de improbidade administrativa, Lei nº 8.429/1992 e a lei de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, Lei nº 7.492/1986.

Uma definição de corrupção é dada por Klitgaard (1994, p. 40)

Comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamentos ligados a interesses privados.

O conceito de corrupção dado por Silva (*apud* Ribeiro, 2004, p. 32)

A interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupo de indivíduos que corrompem ou são corrompidos, e essa relação implica uma transferência de renda que se dá fora das regras do jogo econômico ou político-legal *stricto sensu*.

Ribeiro (2004, p. 21) ainda segue citando que a corrupção acompanha a humanidade desde os templos bíblicos, passando pela antiguidade, idade média e moderna, sendo característico da natureza humana. Sendo que as causas envolvem aspectos socioeconômicos, jurídicos e culturais, nas quais elas continuam a se proliferar.

Segundo o mesmo autor, juntando-se aos aspectos que trazem a corrupção, somam-se a eles a falta de transparência administrativa, autoritarismo, exclusão social dos negócios públicos, centralização do poder e outras atitudes antidemocráticas, que fazem a corrupção crescer ainda mais.

Segundo Oliveira (*apud* Ribeiro, 2004, p. 28) a corrupção se manifesta de duas formas, a eventual, de acontecimento esporádico, e a sistemática, de difícil combate e erradicação, não desaparece com a retirada do corrupto, a organização se recompõe e sobrevive com outros elementos, sem maiores transtornos.

Mario Falcão Pessoa (*apud* Ribeiro, 2004, p. 24) Superintendente Federal Adjunto para assuntos de fiscalização da Secretaria Federal de Controle, no ano 2000, apontou algumas práticas fraudulentas acontecidas mais comumente:

- 1) Pagamento por trabalho não executados ou bens não entregues;
- 2) Assinaturas falsificadas;
- 3) Mudanças de valores e detalhes nos documentos;
- 4) Licitações forjadas ou combinadas;
- 5) Sobre preços ou faturamento;
- 6) Baixa contábil de dívidas ou débitos ainda recuperáveis;
- 7) Transações não autorizadas;

- 8) Venda de informações privilegiadas;
- 9) Adulteração em registros de estoques e almoxarifados;
- 10) Ordens bancárias feitas em nome de pessoas inexistentes;
- 11) Pessoas inexistentes ou falecidas fazendo parte da folha de pagamentos;
- 12) Transações não registradas na contabilidade;
- 13) Não envio de parte ou toda a documentação para a contabilidade;
- 14) Destruição ou rasura de documentos;
- 15) Uso de cópias de recibos e registros ao invés de originais;
- 16) Uso de bens da organização pública em proveito particular;
- 17) Alteração de quantidades e especificações técnicas em projetos de obras.

A AMARRIBO, disponibiliza em seu site um livro, escrito por Trevisan *et al* (2003, p. 29), relatando algumas dicas à população de indícios de fraudes,

- 1) Histórico comprometedor da autoridade eleita e de seus auxiliares;
- 2) Falta de transparência nos atos administrativos do governante;
- 3) Ausência de controles administrativos e financeiros;
- 4) Apoio de grupos suspeitos de práticas de crimes e irregularidades;
- 5) Subserviência do Legislativo e dos Conselhos Municipais;
- 6) Baixo nível de capacitação técnica dos colaboradores e ausência de treinamento de funcionários públicos;
- 7) Alheamento da comunidade quanto ao processo orçamentário;
- 8) Sinais exteriores de riqueza;
- 9) Resistência das autoridades a prestar contas;
- 10) Falta crônica de verba;
- 11) Parentes e amigos aprovados em concursos;
- 12) Falta de publicidade dos pagamentos efetuados;
- 13) Transferências de verbas orçamentárias;
- 14) Perseguição a políticos honestos.

Ainda segundo Trevisan *et al* (2003, p. 31), ninguém consegue fraudar uma prefeitura, pode-se estender a um Estado-membro ou o Governo Federal, sem a participação de outros agentes, como os responsáveis pelos setores de compras, almoxarifado, tesouraria, etc.

Jordão (2002, p. 47) cita a ONG Transparência Internacional, fundada na Alemanha em 1993 e com representações em oitenta países, inclusive o Brasil, tem como objetivo reduzir a corrupção que ocorre em transações internacionais. Esse tipo de

fraude eleva os custos operacionais e prejudica o ambiente de competição entre as empresas multinacionais.

A ONG publicou o “Ranking da Corrupção” em 2001, com o Título *Corruption Perception Index*. O ranking não mede a corrupção em si, mas a percepção que se tem da gravidade do problema. A nota dada a cada país varia de 10 – pouquíssima ou nenhuma corrupção a 0 (zero) – muita corrupção.

Posição	País	Nota
1º	Finlândia	9,9
2º	Dinamarca	9,5
3º	Nova Zelândia	9,4
4º	Islândia	9,2
4º	Cingapura	9,2
46º	Brasil	4,0
105º	Argentina	2,9
146º	Haiti	2,2
147º	Venezuela	2,0
175º	Iraque	1,5
178º	Somália	1,1

Tabela 18 - Ranking da Corrupção.  
Fonte: Adaptado de Jordão (2002, p. 47).

O Brasil, como se pode perceber, ficou em 46º, entre noventa e um países analisados, ficando a frente de países como Argentina, Rússia e México. Porém ficando em pior posição em relação a países como Namíbia, Israel e Malásia.

Ribeiro (2004, p. 35) aborda que a mídia é totalmente parcial quando se trata da exposição de um fato envolvendo corrupção, restringindo-se em aspectos relacionados aos personagens envolvidos e às suas ligações políticas. Enquanto o custo econômico-financeiro da fraude é deixado de lado.

O custo da corrupção é um fato que faz a ligação entre aspectos morais, políticos e educacionais, pois a grande maioria da população sofre pela falta de conhecimento, saúde e segurança. Os recursos que seriam destinados a esses serviços essenciais têm sua finalidade desviada por organizações, visando o financiamento de contas bancárias particulares.

Restringindo o espaço ao Brasil, em pesquisa publicada pela Folha de São Paulo, segundo Ribeiro (2004, p. 29), 29% dos paulistanos preferem um político que “rouba mas faz” a um honesto com menor capacidade administrativa.

O tema, segundo Silva (*apud* Ribeiro, 2004, p. 41), o assunto já é tema de discussão nas mesas de debates internacionais. Chegando a ser discutida, em 1996, na

reunião conjunta entre Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI, pois a propina e o superfaturamento têm levado os custos dos investimentos.

Segundo Bugarin *et al* (2003, p. 176), O elevado custo do desperdício tem feito com que a sociedade brasileira tenha uma postura mais ativa no processo de controle dos recursos públicos e na cobrança de punição aos envolvidos em desvios na prática da corrupção.

No Brasil, foi idealizada a campanha pelo Promotor de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina, Dr. Affonso Ghizzo Neto “O que você tem a ver com a corrupção?”, sendo lançada em 27 de agosto de 2004, com o objetivo de conscientizar toda a sociedade, especialmente crianças e adolescentes, sobre o valor da honestidade e transparência das atitudes do cidadão comum, destacando atos rotineiros que contribuem para a formação do caráter. Em 2005, a campanha foi vencedora do II Prêmio Inovare, na categoria Ministério Público. Sendo importante para a formação da consciência política e fiscalizadora por parte dos cidadãos.

O conteúdo é encontrado no site, [www.oquevocetemavercomacorrupcao.com](http://www.oquevocetemavercomacorrupcao.com).

A corrupção é uma prática que agride toda a população, tanto aquela diretamente afetada quanto indiretamente, pois de acordo com os mesmos autores acima, a corrupção é algo que atrai a ganância e estimula a formação de grupos violentos e participantes de organizações ilícitas, como tráfico de drogas e armas. Isto afeta a sociedade como um todo, mesmo que aconteça fora de nosso Município ou Estado.

Além disso, os corruptos nunca desistem, estão sempre buscando oportunidades para colocar em prática novas maneiras de desviar recursos. Por essa razão os cidadãos devem estar sempre atentos e nunca devem esmorecer no combate a corrupção.



## APÊNDICE B – TRANSPARÊNCIA

A palavra transparência é encontrada no dicionário Aurélio (2009, p. 1989) como sendo “qualidade de transparente”, o mesmo está escrito no dicionário Sacconi (2001, p. 934), que mostra a definição como sendo “qualidade ou estado transparente”. De acordo com o mesmo dicionário, transparente é citado como facilmente reconhecido ou detectado; óbvio; que facilmente se entende; que nada esconde ou omite; franco; aberto.

A transparência, em todas as esferas de governo, tem que ser exercida de forma efetiva, fazendo com que o significado da palavra não tenha sentido distorcido. Resumidamente, as contas públicas têm que estar disponíveis para consulta viabilizando a fiscalização e o controle social.

O Estado democrático, segundo Guedes e Fonseca (2010, p. 77) tem na publicização da informação um pressuposto que não mais pode ser ignorado. A informação que descreve o autor leva em consideração tudo o que se diz respeito ao interesse público, como arrecadação e utilização dos recursos públicos e as ações que afetam determinada comunidade. A própria Constituição Federal de 1988 está fundada no princípio da publicidade.

Na v, de acordo com Platt Neto (2005, p. 176), temos referência ao princípio da publicidade,

art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O princípio em questão faz menção à obrigatoriedade da observação dos princípios da administração pública, incluindo o da publicidade.

Porém, o cumprimento deste princípio pode não gerar uma informação transparente, visto que o Diário Oficial da União é o veículo hábil a dar publicidade aos atos públicos, mas nem tudo que é público é de acesso popular.

A expressão transparência, como concorda Cruz (2009, p. 183), não se confunde com o princípio da publicidade, pois não basta à divulgação dos atos governamentais

mais é necessário que seja efetuada de forma que a população tenha condições de interpretá-los.

Segundo uma pesquisa realizada em 2011 pelo Instituto de Estudos Sócio Econômicos – INESC, a transparência não pode apenas ficar atrelada a disponibilização de dados. Mas é fazê-lo em linguagem clara e acessível para qualquer cidadão de um país. Dessa forma, a transparência, se fornecida de forma real e com qualidade, contribui para a participação social.

A clareza como são demonstradas as contas públicas é uma limitação que tornam as instituições de cidadãos organizados peças estratégicas na ligação entre sociedade e governo.

Platt Neto (2005, p. 148) cita que a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, pois a informação pode estar publicada, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

Ainda existem, de acordo com Platt Neto (2005, p. 147), outros dispositivos da v que tratam da publicidade como o art. 70 que define quem são os envolvidos em gestão de recursos que devem prestar contas:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Temos também o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que faz referência à responsabilização por quem não praticar a publicidade dos atos públicos, ressalvados os sigilosos.

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Um marco legal na efetiva caracterização da transparência dos atos públicos a LRF.

A LRF, de acordo com Platt Neto (2011, p. 62), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no art. 163 da Constituição Federal de 1988. A referida lei pode ser entendida como um código de conduta para os administradores públicos, que passaram a obedecer a um conjunto

maior de normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como aplicam os recursos da sociedade. São abordadas as exigências relativas a planejamento, transparência e outros atos relevantes para o controle social e o conhecimento das formas de utilidade dos recursos públicos.

Segundo Barbosa, (*apud* Cruz, 2002, p. 1) um dos objetivos da LRF é dar transparência nas ações de governo para a população. Em seu capítulo IX tem-se o título “Da Transparência, Controle e Fiscalização”.

De acordo com Cruz (2009, p. 182) a transparência na gestão fiscal é tratada na lei como um princípio de gestão, que visa dar acesso as informações relativas a atividade financeira do Estado. A citada lei também é objeto de discussão em outros países e organismos internacionais, como o FMI.

O FMI, segundo o mesmo autor, tem difundido diversos códigos e padrões de transparência, um deles é o Código de Boas Práticas Para a Transparência Fiscal. Observa-se que num pequeno trecho do documento relativo ao código citado acima, o FMI tem preocupações em relação à transparência, ao controle do governo e o envolvimento do público.

A transparência fiscal representaria uma importante contribuição à causa da boa governança, pois promoveria um debate público mais bem informado sobre a concepção e os resultados da política fiscal, ampliaria o controle sobre os governos no tocante à execução dessa política e, assim, aumentaria a credibilidade e a concepção das políticas e opções macroeconômicas por parte do público.

Cruz (2009, p. 183) cita que o princípio da transparência busca dar ao público acesso a informações relativas à política fiscal, divulgando-as de acordo com padrões de confiabilidade, abrangência e comparabilidade.

Existem alguns fatores limitantes da transparência pública, segundo Platt Neto (2005, 158), que não se exaurem aqui, pois poderão existir outros.

- 1) Relatórios elaborados exclusivamente para atendimento à legislação;
- 2) Relatórios sem atenção estética;
- 3) Uso de meios restritivos para acesso;
- 4) Páginas na Internet com erros;
- 5) Informações incorretas, incompletas e desatualizadas.

Segundo a pesquisa do INESC, a transparência do Estado é um eixo fundamental da República, porque é o registro que atesta se o aparelho do Estado serve ao interesse público.

Carlos *et al*, (2008, p. 12), traz elementos indicadores para a averiguação efetiva e eficaz da transparência.

<b>Indicador</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Forma de Cálculo</b>
Publicação na Internet	Verificar demonstrativos e informações públicas publicadas na internet.	Nº de demonstrativos e relatórios Publicados; Nº de demonstrativos e relatórios exigidos pelas normas vigentes.
Democratização do acesso às informações	Verificar dos meios disponíveis e legais, quais são utilizados pela gestão para gerar informações ao público.	Nº de meios de comunicação em que foram publicadas informações de interesse público; Nº de meios possíveis.
Recursos destinados a transparência.	Verificar quanto do orçamento tem sido destinado a transparência em termos de pessoal, material, estrutura (caso exista uma unidade de transparência), etc.	Valor em R\$ destinado a ações de transparência/. Valor em R\$ do orçamento fiscal aprovado para a entidade sob avaliação.
Punibilidade de imprudências	Verificar se as impropriedades são punidas, se são publicadas e se os resultados são de livre acesso ao público.	Nº de Sindicâncias Publicadas; Nº de Sindicâncias instauradas.
Transparência do projeto de campanha	Verificar se os projetos defendidos na campanha eleitoral foram cumpridos e a que taxa.	Nº de projetos eleitorais Realizados; Nº de projetos eleitorais existentes na campanha.
Relatórios da LRF	Verificar se os relatórios que promoveriam transparência previstos na LRF são publicados e em que nível.	Nº de relatórios publicados previstos na LRF; Nº de relatórios previstos na LRF.

Quadro 21 - Elementos Indicadores da Transparência.  
Fonte: Carlos *et al* (2008, p.12).

Na evidenciação da transparência tem-se que levar em conta a responsabilidade do usuário pela compreensão da informação, portanto a divulgação tem que ter características de confiabilidade, compreensibilidade e utilidade adequadas às necessidades dos usuários internos e externos das contas públicas.

## APÊNDICE C – *ACCOUNTABILITY*

A expressão *accountability* esta fazendo parte de discussões em vários campos do conhecimento científico, com ênfase no estudo da contabilidade e das ciências sociais, pois ela trata de uma função prática e necessária, que é a responsabilização e o comprometimento cada vez maior de prestação de contas por parte dos governantes.

O termo *accountability*, quando traduzidos do inglês, segundo o dicionário Ridell (1994, p. 13), significa “responsabilidade”.

De acordo com o Iudicibus, Marion e Pereira (2003, p. 10), fazem referencia ao termo *accountability* como a “responsabilidade do gestor profissional de prestar contas”.

Segundo Carlos *et al* (2008, p. 2),

O conceito de *accountability* no setor público está ligado à necessidade dos gestores prestarem contas e demonstrarem como estão realizando os gastos públicos e se estão ou não sendo alcançados e satisfeitos os desejos da sociedade. Para Matias-Pereira (2008) o termo está ligado a uma exigência de transparência promovida a partir de um conjunto de mecanismos e processos que levam os gestores a prestarem contas, garantindo a transparência das ações e a publicização dos resultados das políticas públicas.

Estudando o conceito de *accountability*, Sano, (2003, p. 15), o define como “a obrigatoriedade de dirigentes públicos prestarem contas de seus atos a um órgão de controle ou à própria sociedade”.

Samuel Paul (*apud* Guedes e Fonseca, 2007, p. 131), *accountability* significa manter indivíduos passíveis de serem responsabilizados pelos seus atos, e *accountability* pública é o conjunto de abordagens, mecanismos e praticas que garantam um satisfatório desempenho da atividade pública.

Nakagawa (*apud* Platt Neto, 2005, p. 152), *accountability* é “a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder [...]”.

O termo *accountability* significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve explicação de suas ações, não apenas a responsabilização de prestar contas em termos quantitativos, mas também qualitativos, buscando perceber se o ato realizado gerou efeitos práticos ou não, ou seja é a obrigação de divulgação e responsabilização por gastos e ações públicas.

Porém, de acordo com Sano, (2003, p. 15) uma análise sobre a tentativa de tradução da expressão *accountability* leva à constatação de que falta um vocábulo em português, que consiga exprimir o significado da palavra.

Segundo Ceveneviva e Farah (*apud* Guedes e Fonseca, 2007, p. 129), uma revisão na publicação de trabalhos sobre o tema *accountability*, revela “que a definição do conceito ainda carece de consenso quanto ao seu significado e de sua delimitação teórica”.

O termo *accountability* ainda precisa de uma delimitação teórica, porém os autores citados trazem, em sua maioria, a idéia de prestação de contas a sociedade, visando a responsabilização dos governantes que detém o poder de decisão direta sobre a alocação dos recursos arrecadados.

De acordo com Iudícibus, Marion e Pereira (*apud* Platt Neto, 2005, p. 149)

quando tratam de “governança corporativa”, mencionam que uma das qualidades da mesma é a transparência, fazendo uma associação entre esta com o termo disclosure. Segundo os autores, a governança corporativa representa um sistema que assegura aos proprietários e demais interessados uma gestão organizacional com equidade (fairness), transparência (disclosure), responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e cumprimento de normas (compliance).

O termo *disclosure*, segundo Iudícibus, Marion e Pereira (2003, p. 86), fazem referência ao termo “evidenciação” e “divulgação”, formando uma relação harmoniosa entre os termos transparência-*accountability-disclosure*.

A conclusão, segundo o Sano (2003, p. 15), é que a ausência de uma tradução significa que os conceitos não fazem parte do cotidiano da cultura local, mas que poderiam ser desenvolvidos a partir da percepção de sua importância e sua incorporação gradativa.

Segundo Platt Neto (2005, p. 53) o amadurecimento da sociedade trará consigo o desenvolvimento da *accountability*.

A mudança do papel passivo para o de ativo guardião de seus direitos individuais constitui um avanço pessoal, mas para alcançar os resultados é preciso aprimorar o sentimento de sociedade e vida em grupo.

Na medida em que este processo avança e as relações de cidadania entre Estado, governo e sociedade pressupõem uma maior responsabilidade e interdependência entre os agentes.

Segundo Platt Neto (2005, p. 150),

[...] o usuário também é responsável pela compreensão da informação, devendo, caso precise, estar disposto a estudar o tema. Todavia, o responsável primário da compreensibilidade das informações é a entidade que divulga.

Segundo Hendriksen e Van Breda (*apud* Platt Neto, 2011, p. 20) “a quantidade de informação a ser divulgada depende, em parte, da sofisticação do leitor que a recebe”. O Financial Accounting Standards Board – FASB assume que a informação divulgada nos relatórios financeiros deve ser “compreensível para os que possuem um conhecimento razoável de negócios e atividades econômicas e estão dispostos a estudar a informação com diligência razoável”

Segundo Ferreira (2006 p. 20) a melhora da eficácia da *accountability* da administração pública perante a sociedade requer não só a deliberação participativa e a transparência, mas também a divulgação pelo Estado de informações claras e reais, de maneira que a sociedade possa entendê-las e utilizá-las como veículo de fiscalização permanente.

A transparência deve ser entendida como uma questão de democracia, pois quanto maior é o grau de democratização e conscientização da sociedade maior é a busca por transparência e *accountability*.

Tanto o termo transparência, como *accountability* e *disclosure*, trazem a idéia de evidenciação das contas para eventuais fiscalizações pela sociedade. Porém nada impede os governantes de disponibilizarem dados confusos e imprecisos, sem nenhuma validade para análise.

Não deixando de lado problemas de compreensibilidade e educacionais dos cidadãos que farão uso das evidenciações, as informações terão que estar disponíveis de forma clara e transparente, visando a busca por eventuais falhas ou melhorias na distribuição de recursos.

## **APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS**

Bom dia, Meu nome é Jaques Nunes, eu sou estudante da UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina, do curso de Ciências Contábeis, e estou fazendo meu TCC - Trabalho de Conclusão de Curso, meu tema envolve os Observatórios Sociais, sob a orientação do Professor Msc Flávio da Cruz.

Meu contato com vocês é sobre um questionário, colocado abaixo, que elaborei em conjunto com o professor, para que possamos dar prosseguimento a nossa pesquisa.

Se ficar melhor, posso estar entrando em contato por e-mail ou por telefone.

Caso queiram alguma confirmação de minha matrícula como aluno, estarei providenciando o mais rápido possível.

O TRABALHO ESTÁ FOCADO NOS RESULTADOS QUE FORAM ALCANÇADOS PELO OBSERVATÓRIO.

OBRIGADO!

1) Sobre os recursos humanos:

- a) Número aproximado de participantes.
- b) Formação dos dirigentes.

2) Quanto as instalações:

- a) Imóvel: próprias, cedidas ou alugadas?
- b) Equipamentos: próprios, cedidos ou alugados?

3) Relação institucional:

- a) Visão.
- b) Missão.
- c) Entidades de apoio.

4) Forma de assembleísmo

- a) Reuniões: rotineiras ou ampliadoras do nível de participação
- b) Meios de mobilização

5) Principais Resultados.